LE

RÉGIME PARLEMENTAIRE

SOUS

LA RESTAURATION

PAR

Joseph BONNEFON

Docteur en Droit

> Un peuple ne peut rester grand qu'en demeurant fidèle aux traditions et aux principes qui ont fait sa grandeur.
>
> DISRAELI.

PARIS (5e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

Libraires-Éditeurs

16 RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

—

1905

10

Hommage de l'auteur,
Paris le 8 Juin 1905
J. Bonnefon

THESE DE DOCTORAT

soutenue à la Faculté de droit de Paris

le 3 Juin 1905

Admise avec la mention très bien.

-:-:-:-:-:-:-:-:-:-.

LE RÉGIME PARLEMENTAIRE SOUS LA RESTAURATION

PAR

Joseph BONNEFON
Docteur en Droit

> Un peuple ne peut rester grand qu'en demeurant fidèle aux traditions et aux principes qui ont fait sa grandeur.
>
> DISRAELI.

PARIS (5e)

V. GIARD & E. BRIÈRE
Libraires-Éditeurs
16 RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1905

AVANT-PROPOS

De tout temps, on s'est vivement intéressé en France aux problèmes de la science politique. Mais, à nul moment de notre histoire, croyons-nous, les questions relatives à la forme du gouvernement ne furent plus agitées qu'à l'heure où Bonaparte, précipité des hauteurs où son génie guerrier l'avait élevé, rouvrit l'ère des compétitions et des incertitudes. La voie nouvelle dans laquelle on allait s'engager cette fois, apparaissait à tous comme décisive. On se disait las des utopies et des rêves métaphysiques qu'avait enfantés la Révolution et qui n'avaient abouti qu'à des formes de gouvernement aussi malsaines qu'éphémères. Du régime impérial, il ne subsistait plus, à ce moment, qu'un souvenir odieux et un insurmontable sentiment de haine à l'égard de la dictature et du pouvoir arbitraire. Après ces rudes leçons de l'expérience,

quel mode de gouvernement convenait-il de donner à la France ?

« A cette question, disait Mme de Staël, la réponse est toute prête : l'Angleterre possède depuis longtemps les institutions favorables au développement de la liberté : que la France suive son exemple » (1). Nous verrons quelle influence décisive l'exemple de l'Angleterre exerça en effet sur l'établissement du régime parlementaire en France.

Ce régime subsistant encore chez nous, sous la forme républicaine, il est intéressant de connaître dans quelles conditions il s'est introduit et quels caractères il présentait à ses débuts. Nous objectera-t-on qu'une étude rétrospective de ce genre n'offre, en elle-même, qu'un intérêt médiocre ? On aurait tort de le penser, car, à la vérité, notre jugement sur nos institutions actuelles ne peut être éclairé qu'autant que nous en connaissons la source et les origines.

L'importance de ces connaissances est si réelle que la Faculté de droit de Paris, en 1903, a cru devoir faire, de cette matière, le sujet de l'un de ses principaux concours. M. Barthélemy, l'un des lauréats de ce concours, a publié son travail l'année dernière sous e titre de *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. Il nous paraît

1. Considérations sur la Révolution française, IIe partie, chap. XXIII.

nécessaire d'en indiquer tout de suite l'aspect et le caractère général pour que le lecteur puisse aisément le différencier du présent ouvrage : C'est une étude *analytique* des éléments constitutionnels qui, à des degrés divers, sont entrés sous la Restauration dans la pratique du régime parlementaire. L'auteur les a étudiés au point de vue purement juridique, et il s'est borné à montrer dans quelle mesure ils cadraient avec les principes du gouvernement parlementaire.

Notre travail est basé sur une conception beaucoup plus large et plus générale du régime parlementaire à cette époque. Nous comptons en outre traiter ce sujet avec une méthode toute différente.

Il nous a paru nécessaire de présenter tout d'abord un exposé doctrinal des règles du régime parlementaire : c'est l'objet de notre *Introduction*. Cet exposé est destiné à éclairer tout le corps principal de cet ouvrage. Si, en effet, l'accord est à peu près complet de nos jours, du moins dans la doctrine, sur les caractères essentiels du régime parlementaire, il n'en a pas toujours été ainsi. En lisant les discours des orateurs et les écrits des publicistes contemporains de l'époque que nous allons étudier, on s'aperçoit qu'ils confondaient généralement gouvernement parlementaire et gouvernement représentatif. Ainsi lorsque Châteaubriand définit les règles du régime parlementaire dans sa *Monarchie selon la Charte* (chapitre III), il prétend énumérer simplement les

éléments de la monarchie représentative. Un homme politique de la Restauration, Duvergier de Hauranne, donne, dans la préface de son *Histoire parlementaire* (page II et III) la définition suivante du régime parlementaire : C'est, dit-il, le mode de gouvernement où, en cas de conflit entre les pouvoirs établis par la constitution, le dernier mot appartient à la nation représentée par son organe naturel, le Parlement ; ou bien encore, le gouvernement où le roi doit céder au vœu du pays régulièrement consulté par une élection générale.

Le régime parlementaire n'est, en réalité, qu'une variété du régime représentatif et il s'en distingue par des caractères propres que nous exposerons tout à l'heure. Quant à la définition de Duvergier de Hauranne, elle n'envisage que l'un des aspects, l'un des caractères constitutifs du régime parlementaire. En effet ce régime comporte, comme nous le verrons, bien d'autres éléments.

Après cet exposé de la théorie du régime parlementaire, nous aborderons le sujet proprement dit de cette étude, en nous conformant à l'ordre suivant. Il conviendra de rechercher tout d'abord si le régime parlementaire était bien contenu dans la Charte de 1814, et, en examinant les causes de l'établissement de ce régime à cette époque, nous insisterons particulièrement sur l'imitation de la constitution anglaise qui, nous l'avons dit plus haut, eût une influence déter-

minante sur notre évolution politique. Nous nous arrêterons quelque temps sur la physionomie des deux rois qui régnèrent successivement pendant cette période : l'étude de leurs idées et de leur caractère est indispensable pour comprendre les diverses causes qui amenèrent la crise de 1830 et expliquer en même temps l'insuccès des doctrines parlementaires sous la monarchie légitime. La tâche nous sera particulièrement facile en ce qui concerne Louis XVIII, car l'on possède de ce prince deux catégories d'écrits qui renferment toute sa pensée politique : tout d'abord ses *Lettres et instructions* au comte de Saint-Priest publiées par M. de Barante, puis les *Devoirs d'un roi*, destinés par leur auteur à l'éducation politique du duc d'Angoulême (1). De Charles X, il ne reste, à notre connaissance du moins, aucun écrit politique pouvant nous faire connaître ses véritables opinions en matière de gouvernement : nous devrons donc nous en tenir, relativement à ce prince, à l'enseignement des faits

1. L'existence de ce document nous a été révélée par une étude de M. Ernest Daudet : « *Autour d'un mariage princier* » (*Revue des Deux-Mondes* 15 janv. 1905). M. Ernest Daudet qui en possède actuellement le manuscrit, n'a pas consenti à nous le communiquer. Mais, dans une lettre qu'il nous a fait l'honneur de nous adresser, il nous a affirmé que cet écrit témoigne des mêmes opinions que les *Lettres et Instructions*. M Ernest Daudet doit d'ailleurs les publier dans le second volume de son *Histoire de l'Emigration* qui va paraître prochainement.

tout d'abord, puis aux rapports des historiens les plus éclairés et les plus dignes de foi.

Arrivant enfin à l'étude même du régime parlementaire à cette époque, nous emploierons la méthode chronologique et synthétique, de façon à mieux faire saisir l'importance relative des faits politiques et sociaux, et aussi à mieux marquer le caractère propre de l'évolution constitutionnelle.

Notre chapitre dernier sera comme la conclusion de cet ouvrage : il comprendra l'examen des causes pour lesquelles le régime parlementaire n'a pu se réaliser complètement et fonctionner régulièrement en France sous la Restauration. Cette étude finale sera d'autant plus intéressante qu'une bonne partie des raisons que nous exposerons, a conservé de nos jours toute sa valeur. Leur développement nous fera apprécier la véritable portée et le sens profond de ces mots que Vitrolles écrivait à propos des projets de constitution que l'on rédigeait en 1814 sur le modèle anglais : « J'étais convaincu que toute constitution écrite, fut-elle calculée avec génie, n'a de valeur, d'efficacité et de durée qu'autant qu'elle s'adapte à l'*état social* du peuple qu'elle est destinée à régir ; hors de là, la loi fondamentale est une pure fiction qui ne renferme point en elle sa raison d'être » (1).

1. Vitrolles, *Mémoires et relations politiques*, Paris, Charpentier, 1884, tome II, page 232.

C'est vraisemblablement une pensée analogue qu'a voulu traduire un Anglais de nos jours, M. Bodley, lorsqu'il dit, non sans une certaine ironie, dans une intéressante étude sur notre pays : « Pénétré d'affection pour la France comme je le suis, j'ai été parfois tenté de regretter qu'au lieu de demander à la Russie son alliance et d'emprunter à l'Angleterre ses institutions parlementaires, elle n'ait pas emprunté à la Russie ses modèles de gouvernement et cherché en Angleterre ses amitiés. L'alliance anglaise, en tout cas, ne lui aurait pas causé les maux dont elle a souffert en s'efforçant d'adopter le système parlementaire anglais » (1).

Il y a du reste, en cette matière, un vieux principe que les législateurs ne devraient jamais perdre de vue ; et c'est en le rappelant que nous terminerons cet avant-propos : *Res eodem modo regenerantur, quo generantur.*

1. Bodley, *La France*, Paris, Guillaume, 1901, p. 363. Sur la valeur du régime parlementaire lui-même, on lira avec intérêt une étude du savant professeur de droit constitutionnel à l'Université de Pérouse, M. Miceli. Cette étude a paru dans la *Revue du droit public* de 1895, 3e trimestre.

INTRODUCTION

DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

I

A. *Origine.* — Le régime parlementaire a pris naissance en Angleterre vers la fin du XVIIe siècle. Sa constitution embryonnaire et son premier degré de développement apparaissent avec Guillaume d'Orange, successeur des Stuarts. La révolution de 1688 et la victoire définitive du Parlement britannique sur l'autorité royale marquent, pour ainsi dire, le point de départ de son évolution.

Au début du XVIIIe siècle, la constitution anglaise se révèle déjà comme un sujet favori d'études pour les philosophes et les sociologues. Nombre d'entre eux jugent qu'elle réalise un type parfait de liberté

politique et qu'elle est la solution la plus heureuse du problème, si agité à cette époque, de la meilleure forme de gouvernement.

Parmi ceux qui répandent, en France et en Europe, au XVIII[e] siècle, la connaissance de cette Constitution, sont ses interprètes les plus autorisés, et méritent de ce seul fait une mention particulière au début de cette étude, trois hommes se placent au premier rang. C'est d'abord Montesquieu qui fit paraître son *Esprit des lois* en 1748 (1). Cet homme à l'esprit puissant, que M. Esmein appelle le véritable père de l'histoire du droit et de la sociologie, a, sans conteste, exercé l'influence la plus profonde sur le droit politique de l'Occident. — Puis c'est le genevois de Lolme qui publia en 1771 son traité sur *La Constitution d'Angleterre* et enfin l'anglais Blakstone dont les *Commentaries on the laws of England*, édités en 1763, et bientôt après traduits en langue française, furent très recherchés et très appréciés par les Français de ce temps.

1. « Montesquieu, après avoir fait un éloge pompeux du gouvernement anglais, prétend qu'on en découvre l'origine chez les Germains peints par Tacite (Ann. IV, 33) et que ce beau système a été trouvé dans les bois. S'il en est ainsi, en l'adoptant aujourd'hui, nous ne ferions nous-mêmes, comme les Anglais, que reprendre le gouvernement de nos pères ». Chateaubriand. *Réflexions politiques*, ch. XVI, p. 146.

Depuis cette époque, les principes anglais ont fait peu à peu le tour du monde, mais, comme il est facile de s'en rendre compte, ils ont dû nécessairement s'adapter au tempérament et au génie propres de chacune des nations où ils se sont fixés, et c'est ce qui explique qu'ils n'aient pas abouti partout à la même forme de gouvernement. Parmi les principaux pays qui, aujourd'hui, pratiquent légalement le régime parlementaire, nous citerons, outre l'Angleterre et ses colonies dotées d'un Parlement, la France, la Belgique, la Hollande, l'Italie, l'Espagne, l'Autriche et la Hongrie, la Grèce, la Roumanie, la Suède, la Norvège, le Danemark. Seuls y sont franchement réfractaires parmi les nations qui ont adopté le gouvernement représentatif : en Amérique, les Etats-Unis et les Républiques du Centre et du Sud qui ont imité la Constitution des Etats-Unis ; en Europe, la démocratie suisse, l'Empire d'Allemagne et la plupart des Etats particuliers qui le composent.

B. *Formation.* — Une question se pose maintenant : celle ce savoir comment s'est formé le régime parlementaire. Est-il le résultat d'une évolution naturelle, normale des sociétés ? Et, en ce cas, suivant quel processus est-il arrivé à se constituer ? L'examen de ce point très important nous oblige à remonter jusqu'aux origines de l'Etat moderne : nous ne ferons du reste que les rappeler très sommairement afin de ne point perdre de vue notre principal objectif.

Si l'on considère, à l'exemple de l'école positiviste, la science politique comme une science expérimentale, basée sur l'étude des faits, et non point comme une science spéculative, fondée sur des principes *a priori*, on admettra sans difficultés les données suivantes : L'Etat est simplement le produit historique d'une différenciation sociale entre les forts et les faibles dans une société déterminée (1). Distinction entre les gouvernants, détenteurs de la plus grande force, et les gouvernés soumis à cette force, voilà l'Etat. Cette force des gouvernants, qui ne connaît pas de concurrente, a été de nature diverse. A l'origine, elle fut une force purement matérielle. Puis, elle est devenue une force morale basée, suivant les époques et les milieux, soit sur la religion, soit sur la raison. De même, les titulaires de cette plus grande force ont varié. Dans les sociétés primitives, le titulaire est unique : c'est un homme ou une classe qui détient toute la force politique. Mais la différenciation des forts et des faibles, des gouvernants et des gouvernés, a évolué avec le temps et les lieux, et dans les sociétés modernes, elle présente des aspects très complexes. C'est de cette complexité qu'est né le gouvernement parlementaire et cela, suivant un processus donc voici les grandes lignes (2).

1. Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, p. 242 et s.

2. Duguit, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, p. 270 et s.

La monarchie absolue, on le sait, se trouve basée sur ce fait qu'un individu, le roi, monopolise toute la force politique. A la suite d'une série d'événements et d'influences, il arrive un moment où, à côté du roi, se dresse un autre élément qui s'empare d'une partie de la force politique. C'est ce qui s'est produit en France à l'époque de la Révolution : la bourgeoisie arracha au roi une partie de la puissance politique. Désormais celle-ci allait être partagée et exercée conjointement par le monarque et un parlement bourgeois. Cette situation créait la Monarchie limitée. qu'on appelle quelquefois, mais à tort, monarchie constitutionnelle (1). A la longue et par la force naturelle des choses, il arrive que ces deux détenteurs de la force politique, finissent par adopter un système assurant leur collaboration : théoriquement, le meilleur de ces systèmes est le régime parlementaire.

La caractéristique essentielle de ce régime c'est qu'il se compose de deux organes ou deux groupes d'organes qui se font équilibre et collaborent ensemble à l'activité étatique. Ils se font équilibre parce qu'ils ont le même pouvoir, en ce sens qu'ils constituent ou représentent des forces sociales de nature différente mais de puissance égale.

1. Une monarchie absolue peut parfaitement devenir constitutionnelle tout en restant absolue.

Le gouvernement parlementaire peut revêtir la forme non seulement d'une Monarchie comme en Angleterre, mais aussi d'une République comme en France. Dans les deux cas, l'une des forces sociales agissante est la volonté nationale : cette force ne s'exerce pas directement : elle est représentée ; et son organe de représentation est le Parlement. Le Parlement ne possède donc pas une force propre : la conséquence en est que le gouvernement parlementaire suppose toujours le gouvernement représentatif, c'est-à-dire un gouvernement dont certains organes exercent un pouvoir qu'ils ne possèdent pas originairement, mais qui leur est délégué. — Quant à l'autre organe, il diffère suivant qu'il s'agit de monarchie ou de république. En Monarchie, cet organe sera le Roi. Mais ici le pouvoir politique exercé par le roi est un pouvoir propre : le monarque le tient de lui-même, du prestige qui s'attache à sa personne, prestige venant soit de son propre caractère soit de la famille à laquelle il appartient. Ce prestige constitue une force à la fois actuelle et traditionnelle, et le roi exerce par lui-même cette force : C'est là précisément ce qui distingue de façon essentielle la monarchie de la république. Dans la république, en effet, l'organe qui correspond au roi dans la monarchie, ne possède pas un pouvoir propre, qu'il tient de lui-même : son pouvoir politique lui est délégué.

De même que le Parlement, le Président de la Répu-

blique représente une force sociale. Mais, par le fait de l'élection de son président, la République parlementaire se trouve être un gouvernement entièrement représentatif, alors que la monarchie parlementaire ne l'est qu'en partie.

Voilà donc brièvement indiqués les deux organes du gouvernement parlementaire. Comment maintenant se font-ils équilibre ? C'est en exposant l'organisation détaillée de ce régime politique que nous montrerons comment cet équilibre est réalisé. Nous voulons cependant en indiquer tout de suite l'aspect général pour qu'on en saisisse mieux les détails exposés un peu plus loin. .

La pièce essentielle du mécanisme, celle qui sert de trait d'union entre les deux organes dont il vient d'être parlé, qui assure leur collaboration, c'est le ministère. D'une part, le ministère est politiquement responsable devant le Parlement, et c'est là l'arme du Parlement ; d'autre part, le chef de l'Etat a le droit de dissoudre le Parlement ou une partie du Parlement, et c'est là l'arme du chef de l'Etat. Le fonctionnement de ce mécanisme consiste dans une étroite collaboration du chef de l'Etat et du Parlement. Cette collaboration doit être réglée par une minutieuse répartition de leurs fonctions respectives, cela pour éviter la confusion des fonctions entre les mains de l'un d'eux. C'est ainsi que dans le gouvernement parlementaire, il ne faut pas parler de la séparation des

pouvoirs, mais de la séparation des fonctions, ce qui est bien différent. Parler de séparation des pouvoirs en langage technique, c'est dire que, par exemple tout le pouvoir législatif, c'est-à-dire, initiative, amendement et vote de la loi, appartient exclusivement à l'un d'eux. Cela n'existe pas dans le gouvernement parlementaire. Ces trois éléments du pouvoir législatif constituent, sous ce régime, trois fonctions distinctes : la fonction d'initiative appartient à la fois au chef de l'Etat et au parlement ; la fonction de vote est réservée au Parlement ; celle de promulgation, au chef de l'Etat.

Les éléments purement conventionnels ou traditionnels tiennent incontestablement une grande place dans le régime parlementaire ; toutefois la doctrine reconnaît comme essentielles et caractéristiques un certain nombre de règles nettement précisées et déterminées. — C'est de leur étude que nous allons nous occuper maintenant.

II

Règles essentielles du gouvernement parlementaire (1).

§ 1

Responsabilité politique des ministres.

A. — *Nature de cette responsabilité.*

La liberté politique semble impliquer nécessairement la responsabilité du pouvoir exécutif : Dans l'Etat constitutionnel, en effet, c'est ce pouvoir qui doit assurer l'exécution des lois : ne peut-il pas chercher à les violer ou à s'en affranchir ? En outre, il décide les actes que la loi ne saurait réglementer d'avance : n'est-il pas à craindre que l'exercice de cette autorité arbitraire ne devienne abusif et malfaisant ?

Mais la difficulté est d'assurer cette responsabilité dans la pratique. Le problème paraît presque insoluble lorsque cette responsabilité vise le titulaire même

1. Cf. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, 3e édition, p. 111 et s.

du pouvoir exécutif. Avec la conception que nous avons de la monarchie, cela paraît évident : « Rendre un monarque responsable d'un acte illégal ou funeste au pays, c'est, dit M. Esmein, le détrôner, c'est une révolution ». Dans une République où la séparation des pouvoirs est admise et où le pouvoir exécutif a un titulaire indépendant, cela n'est pas beaucoup plus réalisable. Sans doute, en droit et en fait, il est possible de mettre un président en accusation avant l'expiration de ses pouvoirs, mais cela ne va-t-il pas entraîner des troubles et déchaîner l'émeute ? Il n'existe alors qu'une responsabilité indirecte et qui se produit lorsque le Président arrive aux termes de son mandat et que la Constitution ne défend pas de le réélire. Mais est-elle bien efficace ? Suffit-elle à prévenir les illégalités et les abus ?

Les Anglais ont résolu le problème de la responsabilité du pouvoir exécutif en transportant celle-ci du roi aux ministres. Par là même, ils ont été amenés à transporter aussi le pouvoir de décision aux ministres, car, logiquement, il ne peut y avoir responsabilité que là où il y a liberté de décision. Ils ont rendu les ministres responsables devant les tribunaux et devant les Chambres du Parlement. Devant les tribunaux, ils sont devenus responsables de leurs actes illégaux, et, devant les Chambres, non seulement de ceux-là, mais aussi de leurs actes simplement fautifs et préjudiciables à la nation.

Le système du droit anglais sur la responsabilité ministérielle a finalement abouti à trois principes qui sont appliqués d'une manière générale dans tous les pays qui ont adopté le régime parlementaire. Ces principes sont les suivants :

1° Irresponsabilité du monarque titulaire du pouvoir exécutif ;

2° Responsabilité des ministres à raison de tout acte illégal ou même simplement fautif et dommageable pour le pays, qu'ils ont accompli ou auxquels ils ont participé ;

3° Nécessité pour le roi de faire participer un ministre à tous les actes par lesquels s'exerce la prérogative de la couronne.

Reprenons ces trois termes :

1. *L'irresponsabilité du monarque*, posée comme principe par la coutume anglaise, n'est, d'après M. Esmein, que la traduction en droit de cette proposition déjà émise plus haut, à savoir que la responsabilité personnelle d'un roi ne peut être mise en jeu que par une révolution. Cette explication nous paraît insuffisante et doit au moins être complétée par la suivante (1). C'est que tout gouvernant est irresponsable par le fait même qu'il est gouvernant et c'est là d'ailleurs ce qui le différencie pratiquement et essen-

1. Duguit, — *L'Etat, les gouvernants et les agents*, Paris, Fontemoing, 1903, 1re édition in-12, p. 315 et 316.

tiellement de l'agent, ce dernier ne pouvant agir que sous le contrôle constant du gouvernant. Le gouvernant est tel parce qu'il détient en fait la plus grande force ; il est de sa nature irresponsable car il n'y a personne qui soit plus fort que lui. Il n'en faut point conclure qu'un gouvernant n'est par suite soumis à aucune règle de droit, car ce qui caractérise précisément l'Etat moderne, Etat juridique, c'est que tout détenteur de la force politique s'y trouve juridiquement obligé d'employer cette force à un certain but. Nous voulons dire simplement que la responsabilité d'un gouvernant ne peut pas être juridiquement organisée devant un autre gouvernant, car, s'il en était ainsi, il cesserait d'avoir la plus grande force et, par là même, il cesserait d'être gouvernant.

En déclarant que le roi est inviolable et irresponsable, les constitutions monarchiques ne font donc que constater qu'une certaine force politique appartient au monarque en sa seule qualité, et que par suite un supérieur ne peut lui demander compte de ses actes, comme nul supérieur ne peut demander compte de ses actes au corps électoral représenté par un parlement.

On comprendra maintenant la maxime de la coutume anglaise : « Le roi ne peut mal faire ». Il en résulte dans la pratique qu'aucune cour de justice ne peut connaître de ses actes, même s'ils constituent des crimes de droit commun. De même aucune per-

sonne ne peut invoquer un ordre du roi pour justifier l'acte illégal qu'elle commet, un pareil ordre n'ayant pas d'existence en droit.

2. *La responsabilité personnelle des ministres* s'est successivement présentée sous trois aspects différents.

α. — A l'origine, elle n'a été qu'une responsabilité pénale, mise en jeu par la pratique de l'*impeachment* ou système d'accusation intentée contre un ministre par la Chambre des Communes devant la Chambre des Lords qui statuait comme tribunal (1).

Cette mise en accusation des ministres par une Chambre élue est un des traits généraux que la plupart des peuples modernes ont inscrit dans leurs constitutions en l'empruntant à l'Angleterre, alors même que, pour diverses raisons, ils n'admettaient pas la responsabilité politique des ministres, ni leur responsabilité civile devant les tribunaux de droit commun. Sauf des divergences de détail, partout le système anglais a été reproduit à ce point de vue. Aux Etats-Unis, il a gardé son nom et sa forme, et il n'y vise pas spécialement les ministres mais à la fois le président, le vice-président et tous fonctionnaires civils : cela se conçoit du reste aisément, la respon-

1. C'est cette juridiction, on peut le dire, qui, en raison de son caractère politique a créé en Angleterre, la responsabilité ministerielle.

sabilité ministérielle ne jouant presqu'aucun rôle dans le système politique des Etats-Unis.

En France, le système anglais, diversement adapté, a toujours été admis depuis 1791. Il figure non seulement dans les Chartes de 1814 et 1830 et les constitutions qui admettent expressément la responsabilité politique des ministres, comme la Constitution impériale de 1870 et les lois constitutionnelles de 1875, mais aussi dans celles qui repoussaient cette responsabilité comme les Constitutions de 1791, de l'an III, de 1848, et celles qui avaient pour but certain d'affranchir le pouvoir exécutif du contrôle des Chambres : la constitution de l'an VIII, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (art. 101 et 110) et la constitution du 14 janvier 1852 (art. 13).

β — Dans le droit moderne, la responsabilité personnelle des ministres a revêtu un second aspect, celui de la responsabilité civile. « En Angleterre, dit Dicey, l'idée de l'égalité devant la loi ou de la sujétion universelle de toutes les classes à un seul et même droit, administré par les *tribunaux ordinaires*, a été poussée à ses dernières limites. Chez nous, tout fonctionnaire public, depuis le premier ministre jusqu'au constable ou au receveur d'impôts, est soumis à la même responsabilité que tout autre citoyen, à raison des actes accomplis par lui et non justifiés par la loi » (1).

1. Dicey, *Law of the Constitution*, p. 181. Voir sur le rôle de

γ — Mais cette responsabilité de droit commun, qui ne vise d'ailleurs que les actes contraires aux lois, a, tout comme la responsabilité pénale, disparu de la pratique avec les progrès du régime parlementaire. Celui-ci en effet a donné naissance à une nouvelle sorte de responsabilité qui rend les deux premières inutiles pratiquement : c'est la *responsabilité politique.* Elle consiste dans l'obligation morale, pour les ministres, de démissionner lorsque ils ont perdu la confiance de la majorité du Parlement, obligation manifestée par un vote précis de la Chambre. Le ministre qui, sur une question restreinte à son département, a été également battu par la majorité, doit aussi donner sa démission.

La responsabilité politique a donc, pour unique sanction, la perte du pouvoir. En leur refusant sa confiance, la majorité de la Chambre a indirectement prononcé la révocation des ministres. Cette révocation n'a d'ailleurs point un caractère juridique. C'est une simple indication donnée, d'une part aux ministres, et d'autre part au chef de l'Etat. Mais *en fait*, cette indication est *un ordre.*

Les principes veulent que la responsabilité politique des ministres soit *solidaire* dès qu'il s'agit d'un

la responsabilité civile des ministres dans les diverses constitutions françaises. Esmein, *Droit constitutionnel*, 3e édition, p. 650 et s.

acte intéressant la politique générale : C'est *en corps*, en effet, que le Cabinet a pris ou dû prendre la résolution dont il s'agit ; ses conséquences doivent donc rejaillir sur le corps tout entier (1). — La responsabilité peut au contraire être simplement individuelle, particulière à un ministre lorsqu'il s'agit d'un acte qui n'intéresse qu'un département ministériel déterminé, et que, par suite, le titulaire de ce département l'a seul décidé ou l'a seul proposé au chef de l'Etat en le contresignant.

Mais il faut reconnaître qu'en pratique il est souvent difficile et délicat de distinguer si la responsabilité politique doit être solidaire ou non (2). En fait, cette difficulté est presque toujours écartée par une déclaration du Président du Conseil qui annonce que le Cabinet se retirera si le vote de la Chambre intervient dans tel sens. Plus rarement on voit aussi un ministre réclamer pour lui seul toute la responsabilité d'un acte propre à son département. Il est à remarquer qu'il y a dans les mœurs parlementaires françaises, une tendance incontestable à considérer la responsabilité ministérielle comme solidaire en principe.

1. Dicey, *Law of the Constitution*, p. 344 : « The cabinet are responsible to Parliament as a body for the general conduct of affairs ».

2. Dicey, *ibidem*, p. 444.

La responsabilité politique est la seule qui soit vraiment caractéristique du gouvernement parlementaire. On trouve en effet la responsabilité pénale et la responsabilité civile dans des formes de gouvernement tout autres. La responsabilité politique est d'ailleurs la seule qui aboutisse nécessairement devant les Chambres et ne puisse aboutir ailleurs. D'autre part c'est la seule qui puisse être véritablement solidaire, car, à proprement parler, la responsabilité pénale ne saurait être solidaire : on n'est en effet responsable pénalement que des actes auxquels on a participé, non de ceux qu'on a simplement approuvés, *à fortiori* de ceux auxquels on est complètement étranger. Or il est certain qu'un acte d'un ministre isolé, s'il est de nature à engager la politique générale du gouvernement, peut entraîner l'application de la responsabilité solidaire, alors même qu'il n'aurait point été délibéré et approuvé par le Conseil des ministres.

Comment les ministres engagent-ils leur responsabilité ? La réponse à cette question nous amène à l'exposé de la troisième règle :

3. *Nécessité pour le chef de l'Etat de faire participer un ministre à tous les actes par lesquels s'exerce sa prérogative,* — ou *obligation du contreseing ministériel.*

A l'origine, cette règle n'avait point, dans la coutume anglaise, un caractère de généralité, mais elle

s'est étendue, par la suite, à tous les actes royaux et a donné lieu en définitive à la maxime : le roi ne peut jamais agir seul. Elle procédait en réalité d'une simple question de forme : Pour être juridiquement obligatoire, l'expression de la volonté royale devait, dans une série de cas déterminés, se présenter sous la forme d'un acte écrit et revêtu de certains sceaux ou cachets. Chacun des sceaux avait été remis par la coutume à la garde d'un officier supérieur ou ministre, qui seul avait qualité pour l'apposer. En l'apposant, il faisait un acte personnel et engageait par là même sa responsabilité. De cette manière, on est arrivé à avoir un répondant pour tout acte du roi devant se manifester dans ces formes écrites et scellées. L'usage et le développement du régime parlementaire ont étendu cette obligation, réservée tout d'abord à certains actes, à toutes les manifestations de la volonté royale. C'est cette obligation qu'a consacrée notre constitution parlementaire de 1875, en disposant, dans la loi du 25 février 1875 : « Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre » (1).

Quels sont exactement les actes que les ministres

1. L'usage du contreseing était de règle dans notre ancienne monarchie, mais il ne constituait alors qu'une simple mesure d'ordre ayant pour but d'assurer l'exécution de la volonté royale.

doivent contresigner et dont ils deviennent ainsi responsables? Tous leurs actes personnels et tous ceux qu'ils ont décidés et ont accomplis en leur qualité de ministres. Il en est de même pour tous les actes écrits et juridiques du chef de l'Etat, c'est-à-dire les décrets, les messages, et même pour certains actes qui, tout en étant dépourvus de caractère juridique, ont une certaine importance politique : discours, lettres ou dépêches, voire, d'après certains auteurs, commandements.

Les ministres ne sont d'ailleurs pas seulement responsables de ces actes, mais aussi des inactions, des omissions qu'on peut légitimement reprocher soit à eux soit au chef de l'Etat. Ils sont tenus en effet d'agir quand la loi le permet et que l'intérêt du pays l'exige ; ils sont également obligés d'obtenir du chef de l'Etat les actes qu'ils considèrent comme nécessaires.

Les ministres, avons-nous dit, doivent contresigner tous les actes politiques du chef de l'Etat et en assumer la responsabilité. Cette règle, certainement absolue en ce qui concerne notre Président de la République, ne souffre-t-elle aucune exception dans les *monarchies parlementaires* ? Luigi Palma et quelques auteurs soutiennent que certains actes considérés comme constituant essentiellement la prérogative du monarque, sont valables sans être contresignés par un ministre et ne mettent point en jeu la responsabilité

ministérielle. Tels seraient « le commandement des forces militaires, la convocation et la dissolution des Chambres, la nomination des ministres, l'exerciee du droit de grâce » (1) M. Esmein ne voit là autre chose qu'« un résidu et une survivance du pouvoir personnel qui ne sauraient, en tous cas, trouver place sous une république parlementaire » (2).

Pour terminer ce qui concerne la responsabilité politique, nous examinerons un point très important et aussi très débattu. Comment est mise en jeu la responsabilité ministérielle ? Par les votes du Parlement avons-nous dit. Cependant on remarquera qu'en Angleterre, pays d'origine du parlementarisme, la Chambre des Lords a cessé depuis longtemps toute influence à cet égard et il n'est pas douteux qu'actuellement un ministère anglais ne doive se retirer que devant un vote contraire de la Chambre des Communes. Cette règle doit-elle être généralisée ? Faut-il la considérer comme un principe caractéristique du parlementarisme ?

On peut dire que l'effacement définitif de la Chambre des Lords quant à la mise en jeu de la responsabilité ministérielle s'explique par la composition de

1. Luigi Palma, *Corso di diritto costituzionale*, t. II, p. 454 et suiv. Cf. Hello, *Du régime constitutionnel*, 3e édition, t. II, p. 240.

2. Esmein, *op. cit.*, 3e édition, page 622.

cette Assemblée. Le gouvernement parlementaire c'est au fond, sinon le choix des ministres, au moins l'existence des ministères mise à la discrétion de la représentation nationale. Or la Chambre des Lords n'a jamais été représentative au même degré et de la même manière que la Chambre des Communes. Mais dans les pays où les deux Chambres sont électives, toutes deux sont également représentatives. Doit-on dès lors les mettre sur le même pied au point de vue de la mise en jeu de la responsabilité ministérielle ? La question est très discutée et nous ne pouvons ici entrer dans tous ses détails. Nous nous bornerons à dire qu'en pratique, le système anglais, explicable d'ailleurs par des raisons particulières et contingentes, paraît avoir de sérieux avantages, bien qu'il ne semble point pleinement conforme au génie du gouvernement parlementaire. L'influence égale des deux Chambres en cette matière ne peut que rendre en effet plus grande encore l'instabilité des ministères, vice indubitable de ce mode de gouvernement. En outre, elle conduit fatalement, au cas de divergences toujours possibles entre les deux Chambres sur l'orientation de la politique, à la presque impossibilité pour le gouvernement d'avoir une politique déterminée, une ligne de conduite précise et suivie. Et ce fâcheux résultat sera particulièrement sensible dans les démocraties où le pouvoir exécutif ne saurait faire preuve d'indé-

pendance réelle à l'égard des représentants légaux de l'opinion (1).

Les partisans du privilège exclusif de la Chambre populaire quant à la mise en jeu de la responsabilité des ministres, font d'ailleurs remarquer que cette attribution a son correctif normal et son contre poids légitime dans le droit de dissolution, qui ne peut être exercé que contre cette seule Chambre par le chef de l'Etat. Dans un gouvernement parlementaire, la Chambre haute a d'ailleurs un rôle tout spécial : celui de pouvoir pondérateur et modérateur, l'orientation de la politique gouvernementale étant réservée à la Chambre des députés.

Nous avons ainsi terminé ce qui concerne la responsabilité ministérielle. Si nous nous sommes étendus un peu longuement sur ce point, c'est qu'il constitue en réalité, la pièce essentielle du régime parlementaire. Nous allons voir maintenant de quelle manière, d'après les principes, doit être composé le Cabinet.

1. Sur cette question v. l'avis personnel de M. Esmein, 3e édition, p. 625.

§ 2

Conséquences du principe de la responsabilité politique des ministres.

a. — *Choix du cabinet dans la majorité des Chambres.*

Les ministres doivent être pris dans le parti qui réunit la majorité dans le Parlement, ou tout au moins dans la Chambre basse lorsqu'il y a deux Chambres électives. Cette règle est une conséquence de celle que nous venons d'étudier, à savoir de la responsabilité des ministres devant les Chambres : Si, en effet, les ministres n'appartenaient point au parti de la majorité, leur existence en tant que ministres, serait certainement éphémère : la Chambre ne tarderait point à leur manifester, par ses votes, qu'ils n'ont pas sa confiance. A peine auraient-ils reçu des mains du chef de l'Etat, leur portefeuille respectif, qu'ils se verraient bientôt contraint de le lui remettre, et de se retirer devant l'hostilité évidente d'une majorité qui ne partage pas leurs idées. La nécessité de choisir les membres du Cabinet dans le parti dominant de la Chambre, est donc absolue, inéluctable en fait.

De plus, bien que ce ne soit ni une règle légale ni une condition toujours observée, il est dans la logique du système que les ministres soient eux-mêmes membres du Parlement, unissant ainsi les fonctions législatives à celles d'agents supérieurs du pouvoir exécutif. Ce sont, par suite, naturellement et ordinairement, les chefs de la majorité dans les Chambres et spécialement dans la Chambre des députés, qui sont appelés au ministère (1) : c'est, du reste, le seul moyen pratique d'assurer au cabinet cette majorité sans laquelle il ne peut vivre.

Certains théoriciens ont présenté cette désignation des ministres comme une véritable élection, sous forme spéciale, par la Chambre populaire. Louis Blanc disait en 1875 (2) : « Aujourd'hui si l'Angleterre vit, politiquement, dans une vie tranquille, c'est précisément parce que l'idée de la prédominance nécessaire du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif y a tout à fait prévalu ; c'est parce que toute la puissance exécutive y est concentrée entre les mains d'un premier ministre qui est censé nommé par la reine *mais qui est en réalité nommé par la Chambre des Communes*,

1. Dicey, *op. cit.*, p. 345 : « The party who for the time commands a majority in the House of Commons have, in general, a right to have their leaders in office ».

2. *Annales de l'Assemblée nationale*, séance du 21 juin 1875, t. XXXIX, p. 71.

laquelle le renvoie dès qu'il lui déplaît ; c'est enfin parce que le pouvoir exécutif dépend d'une manière absolue du pouvoir législatif qu'un publiciste distingué, M. Bagehot (1), a pu écrire avec vérité : « En Angleterre, le cabinet est une simple commission parlementaire. Le corps législatif choisit pour elle les hommes en qui il a le plus de confiance. Il ne les choisit pas directement ; mais il est presque tout puissant pour les choisir indirectement... En règle générale, le premier ministre en titre est choisi par la législature ; et celui qui, à bien des égards, représente le premier ministre effectif — c'est-à-dire le leader de la Chambre des Communes — l'est toujours sans exception ».

Au Congrès national qui vota la Constitution belge, dans la séance du 20 novembre 1830, un orateur s'exprimait ainsi : « La Chambre élective ouvrant et fermant à volonté la bourse des contribuables, tient dans sa main la destinée du cabinet ; elle impose à la couronne ses exclusions et ses choix : *elle élit donc, en réalité, quoiqu'indirectement, le ministère tout entier* (2).

M. Goblet, en France, a soutenu la même idée. Il en tirait même des conséquences juridiques. Il affir-

1. Bagehot, *The British Constitution* 4e éd., London, 1885, p. 11.

2. Exposé des motifs de la Constitution belge par un docteur en droit, Bruxelles, 1861, p. 123.

mait qu'après un renouvellement intégral de la Chambre des députés, le cabinet antérieurement formé et resté en fonctions, devait faire confirmer ses pouvoirs par la Chambre nouvelle ; il doutait aussi qu'avant la réunion de celle-ci ce cabinet pût être dissous et reconstitué (1).

Il y a, en tout cela, une réelle exagération. Le Parlement crée bien les ministres en un certain sens, mais non par élection, seulement par une sorte de sélection, lorsque les partis sont arrivés à s'y constituer régulièrement et à reconnaître leurs chefs. Le droit légal de les instituer reste toujours au titulaire du pouvoir exécutif et lorsque le travail de sélection ne s'est pas pleinement accompli, lorsqu'il ne s'est pas dégagé une majorité bien nette ou que cette majorité manque de chefs, il peut et doit faire en réalité le choix des ministres.

β. — *Nécessité d'un cabinet homogène.*

Le cabinet agissant en corps, et prenant en conseil ses décisions pour tout acte intéressant la politique générale du gouvernement, une certaine homogénéité dans sa composition est absolument nécessaire. Il faut

1. Séance de la Chambre des députés du 25 novembre 1893, *Journal officiel, débats parlementaires*, p. 116.

qu'entre ses membres existe un fonds commun d'idées et de principes, une unité de vue sur la conduite à tenir et la direction à suivre dans la gestion des grands intérêts de la nation, une identité d'intentions sur l'impulsion à donner à la marche générale des affaires gouvernementales. A défaut de cette communauté d'idées, de vues et d'intentions, toute politique ferme, précise, suivie, devient impossible. Au lieu d'engendrer l'ordre et l'harmonie, l'exercice du pouvoir fait bientôt naître au sein du gouvernement la rivalité et la discorde. La Chambre populaire appelée par ses fonctions constitutionnelles à sanctionner les actes du nouveau ministère et ne pouvant logiquement approuver deux politiques contraires prononcera fatalement un arrêt de mort contre un cabinet, voué par sa composition même, à une fin prématurée. Enfin l'on peut dire plus simplement que la règle de l'homogénéité du cabinet est la conséquence nécessaire et logique du principe de la solidarité ministérielle que nous avons vu plus haut.

Dans le but d'éviter les inconvénients que nous avons signalés, et dans celuide faciliter la composition homogène des ministères, on a adopté la règle suivante. Au lieu de choisir lui-même et directement tous les membres du ministère, le monarque ou Président appelle le chef de la majorité lorsqu'il en existe un reconnu et incontesté, et le charge de choisir les autres ministre, ses futurs collaborateurs, et de former

ainsi un Cabinet. A défaut d'un chef de la majorité, le choix du chef de l'Etat portera normalement sur l'homme qui est momentanément le plus en vue dans la majorité. Le personnage ainsi désigné par le chef de l'Etat et chargé de la formation du Cabinet, porte chez les Anglais le titre de Premier Ministre, et dans plusieurs autres pays, celui de Président du Conseil des Ministres. Son action dirigeante ne se borne pas à cet acte initial : il est le chef naturel du ministère, présidant à ses délibérations (lorsque le chef de l'Etat n'y préside pas) ; c'est lui qui doit en coordonner l'action (1) ; c'est aussi lui qui, d'ordinaire, parle devant les Chambres au nom du Cabinet tout entier, du moins dans notre pays. En Angleterre, il en est autrement parfois, parce que, selon la coutume, le gouvernement a un leader particulier dans chacune des Chambres ; l'un est membre de la Chambre des Lords, et l'autre membre de la Chambre des Communes. Lorsque le Premier Ministre est un pair, il laisse forcément à un autre membre du cabinet, à un *commoner*, le *management* de la Chambre des Communes (2).

Nous avons ainsi achevé l'étude des premiers prin-

1. Dicey, *Law of the Constitution*, p 345 : « The most influencial of the leaders (generally speaking) ought to be the Premier or head of the cabinet ».

2. Todd Walpole, t. II, p. 105-106

cipes sur lesquels repose le parlementarisme. Comme on a dû déjà s'en rendre compte, ce système de gouvernement n'admet point une séparation tranchée du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Est-ce à dire qu'il les confonde, comme certains publicistes l'ont soutenu (1) ? Certainement non, du moins dans la théorie : tout au plus peut-on dire qu'il établit entre ces deux pouvoirs une certaine pénétration réciproque. Les principes veulent que les ministres soient considérés comme étant, avant tout, les agents nommés par le chef de l'Etat et ses représentants devant le Corps législatif. C'est donc s'abuser que de voir simplement en eux les commissaires du Parlement ou même de la seule Chambre des députés, chargés seulement d'exécuter ses volontés : « Ils doivent, au contraire, dit M. Esmein, guider la majorité, la discipliner, la commander. C'est le seul moyen de maintenir une allure régulière et suivie au pouvoir exécutif. C'est, d'autre part, un résultat naturel : les ministres ne s'imposent véritablement au choix du pouvoir exécutif que lorsqu'ils ont acquis d'avance la qualité de chefs d'une majorité consciente. Ce

1. Bagehot, *The British Constitution*, p. 10 : « The efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion of the executive and legislative powers ». Cf. Bryce *American Commonwealth*, t. I. p. 215.

rôle qui les a faits, ils ne sauraient l'abandonner lorsqu'il a, plus que jamais sa raison d'être » (1).

D'ailleurs pour prévenir toute tendance de la part des Chambres à l'exercice du pouvoir conventionnel, le législateur qui institue le régime parlementaire, édicte en même temps, au profit du chef de l'Etat, certaines dispositions destinées à assurer l'équilibre des pouvoirs dans la pratique. Nous examinerons un peu plus loin quelles sont ces dispositions. Auparavant nous devons, pour achever ce qui a trait au principe de la responsabilité politique des ministres, examiner de quelle manière le principe est mis en jeu.

§ 3

Comment les deux Chambres exercent leur contrôle sur le gouvernement.

Nous avons vu que l'un des traits distinctifs du gouvernement parlementaire est un contrôle constant exercé par le Parlement, sur les ministres, agents directs du pouvoir exécutif. Nous avons en outre indiqué les règles suivant lesquelles ce contrôle peut être efficacement sanctionné par la responsabilité ministérielle mise en jeu. Il reste à étudier les moyens par lesquels il s'exerce, et qui sont au nombre de

1. Esmein, *op. cit.*, p. 96.

trois : les questions, les interpellations et les enquêtes parlementaires.

A. *Questions.* — La question est purement et simplement une demande de renseignements adressée à un ministre par un membre de l'une ou de l'autre Chambre.

C'est en Angleterre qu'apparaît tout d'abord cette pratique : elle semble bien y avoir pris naissance avec le régime parlementaire lui-même. La constitution de 91, bien que de caractère tout différent, adopta cet usage et le consacra. De l'an III, en 1814, les Ministres n'ayant point entrée dans les Chambres, il subit forcément une éclipse. Mais il reparût avec la Charte de 1814, se maintint et se développa même sous la Monarchie de Juillet. Il persista sous la Constitution de 1848 et disparaissant des Chambres avec les Ministres en 1852, il ne reparut qu'avec le plein rétablissement du gouvernement parlementaire, c'est-à-dire à la fin de l'empire.

La question ne peut être qu'un dialogue entre le questionneur et le ministre. Jamais elle ne peut, par elle-même, dégénérer en débat. Enfin aucun vote ne suit les explications fournies par le ministre (1).

1. Pour permettre à un tiers d'apporter des explications nécessaires et pour développer la discussion, la Chambre décide parfois que la question sera transformée en interpellation, ce qui permet un vote d'ordre du jour.

B. *Interpellation.* — Bien différent est le caractère de l'interpellation qui, chez nous, constitue la principale procédure pour mettre en jeu la responsabilité politique. Elle consiste dans la demande faite par un ou plusieurs membres de l'Assemblée d'avoir un débat sur la politique générale du ministère ou sur tel acte d'un ministère déterminé. Il s'agit cette fois d'un débat général, auquel peuvent prendre part tous les membres de l'Assemblée. L'interpellation, une fois introduite, devient en quelque sorte impersonnelle, et il est généralement admis que, si elle est abandonnée par son auteur, elle peut être reprise par un membre quelconque de l'Assemblée.

L'interpellation, à la différence de la question, a toujours une sanction ; elle est close par un vote de l'Assemblée, par le vote d'un *ordre du jour.* Par cette expression traditionnelle, la Chambre, considérant que le débat sur l'interpellation est terminé, déclare par un vote qu'elle passe à l'examen des autres objets qui sont portés à son ordre du jour. Cette déclaration est *pure et simple* ou précédée de considérants : on dit, dans ce dernier cas, qu'il y a un *ordre du jour motivé.* Les ordres du jour motivés indiquent très clairement si le ministère ou tel ministre a ou n'a pas l'approbation et la confiance de l'Assemblée. L'ordre du jour pur et simple prend la même signification suivant qu'il est ou non accepté par le Gouvernement.

Le ministre que vise l'interpellation peut-il refuser

d'y répondre, comme il le peut certainement pour une simple question ? Oui, du moins en théorie, mais l'auteur de l'interpellation pourrait à son tour proposer un projet de résolution blâmant le ministre de son refus, sur lequel l'Assemblée statuerait.

Si la question est certainement d'origine anglaise, c'est par contre à l'usage de nos Chambres françaises qu'il faut attribuer la pratique de l'interpellation, du moins telle que nous l'entendons. Elle paraît remonter aux premiers temps du Gouvernement de Juillet, mais l'usage en était alors beaucoup moins fréquent que de nos jours. Les Anglais emploient fréquemment eux aussi le terme d'interpellation, mais ce vocable n'a, chez eux, que le sens que nous attachons, nous, à celui de question. Le règlement de la Chambre des Communes ne permet pas en effet d'établir un débat sur les déclarations fournies par un ministre interrogé et l'on ne peut pas, du moins par les procédés ordinaires, réguliers, terminer le débat par une motion.

L'interpellation à la française semble être une procédure précise et bien ordonnée : mais c'est, il faut le reconnaître, un instrument bien dangereux (1). Mul-

1. Le droit d'interpellation présente toutefois, au point de vue de la sauvegarde directe des libertés et des droits individuels, une utilité qu'il nous semble intéressant de mettre en relief. Nous voulons parler du cas où l'interpellation viendra

tipliées à l'excès et d'un usage aussi facile qu'il l'est généralement, les interpellations dépensent en discussions souvent inutiles et irritantes le temps dont dispose le Parlement. Les Ministres ainsi harcelés ont difficilement le loisir de méditer les projets qu'ils doivent apporter aux Chambres. Mais l'interpellation est dangereuse surtout à la Chambre des députés où elle peut entraîner, souvent par surprise, la chute du Cabinet. Bien des discussions passionnées s'y terminent en effet, par le vote d'un ordre du jour improvisé dans l'ardeur du débat, et aboutissent ainsi à un effet à la fois regrettable et irréparable.

C. *Enquêtes parlementaires.* — On appelle de ce nom les investigations auxquelles une Assemblée procède elle-même par l'intermédiaire des membres qu'elle a désignés avec un mandat déterminé. Ces enquêtes peuvent être ordonnées sur toutes les ques-

suppléer à l'impossibilité où se trouve un particulier de former des recours contentieux contre certains actes administratifs. On sait, en effet, que le recours pour excès de pouvoir, notamment, est refusé aux actes dits « *actes de gouvernement* » et à d'autres actes dits de « *pure administration* » (Laferrière. — *Juridiction administrative,* II, p. 425). Dans ce cas, l'interpellation pourrait être l'ultime ressource du particulier dont les *intérêts* ont été lésés. Il lui suffira de trouver un député complaisant pour porter le cas à la tribune. Mais c'est là une question qui ne se rattache qu'indirectement à notre sujet. Aussi n'y insistons-nous pas.

tions qui intéressent le pays. Le droit pour chaque Chambre d'y procéder librement ne se trouve généralement point inscrit dans la Constitution, mais il découle des pouvoirs généraux attribués aux représentants de la nation.

Cette pratique nous vient d'Angleterre et paraît remonter au moins à l'année 1689. Elle s'est établie en France, mais assez tardivement avec le gouvernement parlementaire. Les premières assemblées de la Révolution, la Constituante, la Législative, la Convention, procédaient en réalité, par leurs grandes Commissions, à des sortes d'enquêtes incessantes sur les diverses branches de l'administration ; mais c'était là sûrement un état de choses irrégulier et anormal. La Constitution de l'an III, pour prévenir les abus antérieurs, interdit expressément cette pratique. La pratique de l'enquête parlementaire ne fit son apparition régulière en France que sous le Gouvernement de Juillet (1). L'exemple de l'Angleterre et le développement naturel et logique du nouveau régime la firent adopter, bien que le texte de la Charte ne l'ai point prévue expressément. « Je ne mets point, disait Hello,

1. Cependant d'après St-Girons, *op. cit.*, p. 493, « à partir de 1814, on a admis la possibilité d'enquête sur les élections, sur les actes de l'administration, sur les intérêts généraux ». Cf. Duvergier de Hauranne. *De l'ordre légal en France*, t. I, ch. VIII, p. 110.

au nombre des empiètements sur le pouvoir exécutif, l'enquête qui peut être ordonnée par une des Chambres pour s'éclairer sur la matière de ses délibérations. Cette enquête est légitime à une condition, c'est que l'acte auquel elle se rattache soit de la compétence de la Chambre ; le droit de s'enquérir est inhérent à tout pouvoir qui délibère, qui vote, qui décide, et qui, dans ce but même, a besoin de connaître la vérité. Il serait illusoire que l'enquête ne se fit pas directement par le pouvoir qui a besoin de s'éclairer, et qu'il fut obligé de la faire faire par l'intermédiaire d'un autre ; celui-là seul peut instruire qui doit juger. Il serait contradictoire surtout qu'il recourût, pour la faire, au pouvoir qu'il surveille et qui peut-être est en cause devant lui... Le Parlement d'Angleterre l'admet sans difficultés, et, ce qui vaut mieux qu'un exemple, ce droit tient à la nature des choses » (1). On ne saurait mieux dire : Le droit d'enquête parlementaire découle en effet des principes, du droit qu'ont les Chambres de légiférer spontanément et de contrôler les actes des ministres. Pour exercer ces droits utilement, elles doivent pouvoir s'éclairer, et s'éclairer elle-même.

Toutefois, il est absolument nécessaire que, en exerçant ce droit d'enquête, le Parlement observe strictement le principe de la séparation des pouvoirs.

1. Hello. *Du régime constitutionnel*, 3e édit., t. II. p. 118.

Il doit veiller à ce que ses investigations ne deviennent point un sujet d'inquiétude, de trouble et d'intimidation pour les fonctionnaires publics. La responsabilité des ministres, celle des divers agents du pouvoir exécutif, doit suffire à assurer la marche régulière de l'administration. Il importe aussi que les Chambres respectent le domaine de l'autorité judiciaire. Elles ne doivent pas faire des enquêtes judiciaires : il ne faut pas qu'un inculpé puisse invoquer l'absolution du Parlement ou se plaindre d'avoir été condamné sans avoir été entendu, sans avoir pu discuter les témoignages produits au Corps législatif.

On ne peut d'ailleurs pas poser en cette matière de règles précises. La sagesse du Parlement peut seule établir les limites nécessaires de son droit d'enquête et l'empêcher de dégénérer en vulgaire moyen de lutte entre les partis.

Pour terminer, ajoutons que des enquêtes sont parfois ordonnées par une loi comme simple moyen de préparer une réforme nouvelle, ou encore pour sanctionner plus fortement une loi en organisant un contrôle spécial de son exécution. Plus généralement, ces sortes d'enquête sont décidées par une simple résolution prise sans observer la procédure législative et qui n'a point besoin d'être promulguée.

Limites du contrôle parlementaire. — Pour que le fonctionnement du régime parlementaire n'amène point la confusion des pouvoirs et, avec elle, le désor-

dre et les abus, il est absolument nécessaire que le Corps législatif respecte toujours la liberté des deux autres pouvoirs, surtout celle du gouvernement : Le cabinet étant responsable, doit logiquement posséder la liberté de décision et d'exécution qu'implique le fait même de sa responsabilité. Le contrôle des Chambres ne doit pas être pour celles-ci un moyen commode pour exercer sur les Ministres une étroite et rigoureuse tutelle. Il doit avoir uniquement pour but d'arrêter un abus, de réparer et de punir politiquement une négligence ou une injustice. L'opinion publique a d'ailleurs un organe puissant pour porter au gouvernement ses plaintes et doléances : c'est la presse. L'attitude constante d'un justicier rigoureux, méfiant, toujours prêt à user d'un pouvoir souverain et arbitraire, ne convient nullement à un Corps législatif : méconnaître cette vérité c'est assurer infailliblement le règne du despotisme, et l'histoire nous montre qu'il n'y en a point de pire et de plus redoutable, que celui d'un tyran à mille têtes.

§ 4

Prérogatives données au titulaire du pouvoir exécutif.

Il semblerait, d'après ce que nous avons déjà dit, que le titulaire du pouvoir exécutif, président temporaire ou monarque héréditaire, n'a, sous un régime par-

lementaire, qu'un rôle purement cérémonial et figuratif. Le croire, serait commettre une hérésie, tout au moins doctrinale. Nombreuses en effet sont les prérogatives que le parlementarisme confère normalement au chef de l'Etat. C'est à ce point que notre Constitution de 1875 paraît, à en lire le texte, donner au Président de la République une autorité beaucoup plus grande que celle, par exemple, du Président des Etats-Unis. Il est vrai que c'est là une simple apparence car si, constitutionnellement parlant, les pouvoirs du Président des Etats-Unis sont plus restreints, ils sont du moins, dans la mesure où ils existent, exercés par lui en pleine indépendance : outre qu'il n'est pas gêné par l'action de ses ministres, il n'a même pas besoin de consulter ceux-ci et d'avoir leur approbation (1).

Cependant c'est au nom du chef de l'Etat, quel qu'il soit, que se font, dans un gouvernement parlementaire, tous les actes par lesquels s'exerce le pouvoir exécutif : il faut donc sa signature pour la validité de chacun d'eux. S'il estime qu'un acte est impo-

1. Bryce, *American commonwealth*, t. I, p. 62. « On compare naturellement le Président des Etats-Unis au Président de la République française ; mais ce dernier a un premier ministre et un cabinet qui dépendent de la Chambre et qui à la fois l'assistent et l'éclipsent ; en Amérique, le Cabinet du Président est une partie de lui-même et n'a rien à faire avec le Congrès ».

litique ou dangereux, le chef de l'Etat ne la donnera pas sans résistance et sans observation. En fait, il ne peut guère aller jusqu'à la refuser catégoriquement, car alors le Ministère pourrait donner sa démission, et si la politique qu'il a soutenue était approuvée par le Parlement, le chef du pouvoir exécutif devrait se soumettre, à moins qu'il ne préfère user d'un moyen extrême et dangereux qui sera indiqué tout à l'heure. En tous les cas, le chef de l'Etat peut toujours discuter : sa sagesse et son expérience finiront peut-être ainsi par persuader ses collaborateurs. Etant irresponsable, il ne pourra évidemment user en aucun cas d'initiative ni imposer sa volonté, mais il lui est possible de ralentir ainsi ou de détourner certains courants : le rôle du chef de l'Etat apparaît de la sorte comme utilement modérateur et pondérateur. — Enfin, dans les crises ministérielles, et lorsque les partis en présence n'ont point de chef reconnu et véritable, il a une certaine latitude pour composer, selon ses vues propres, un nouveau cabinet.

Indépendamment de ces attributions d'ordre général, le chef de l'Etat possède encore, dans le gouvernement parlementaire, diverses prérogatives particulières qui lui permettent de porter obstacle à une action trop exclusive de la part des Chambres (1).

1. Il est bien entendu que dans la description de ce rôle du chef d'Etat parlementaire, nous nous plaçons au point de vue

A. — *Droit de convoquer les Chambres en session, de les ajourner, de les proroger, de clore leur session.*

Il semble que le Corps législatif, une fois constitué, doive rester en fonction d'une manière permanente et continue, ou du moins qu'il doive être maître d'agir ainsi et ne doive suspendre ou interrompre ses travaux que de sa seule volonté et par sa propre décision.

C'est là en effet un système constitutionnel, celui des Assemblées dites permanentes. Il paraît imposé par les principes du droit public issu de la Révolution et semble résulter logiquement et nécessairement de la souveraineté nationale et du principe de la séparation des pouvoirs.

Mais il existe dans les constitutions modernes, et notamment dans le régime parlementaire, un autre système, diamétralement opposé. Il consiste à limiter l'action du Parlement à des *sessions périodiques*, et c'est le titulaire du pouvoir exécutif qui reçoit de la Constitution le droit d'ouvrir et de clore ces sessions, de convoquer les Chambres et de mettre un terme à leurs travaux : il peut à plus forte raison sus-

purement *théorique*. Nous n'avons pas à nous inquiéter ici de certaines applications pratiques qui peuvent ne point correspondre à la véritable doctrine.

pendre simplement et interrompre ceux-ci au cours même d'une session, en ajournant ou prorogeant les Assemblées pendant un certain temps.

Ce second système est un produit non de la spéculation rationnelle mais du développement historique. C'est celui qui s'est établi en Angleterre, et c'est au droit anglais que l'ont emprunté directement ou indirectement, les Constitutions modernes qui l'ont adopté. En Angleterre, il est résulté tout naturellement de ce que, à l'origine, le Parlement distinct du roi n'avait aucun droit propre : il ne se réunissait que pour « conseiller et aider » le roi et sur l'ordre de celui-ci. C'est un ordre royal prescrivant de procéder à l'élection des membres de la Chambre des Communes qui donnait naissance au Parlement. C'était aussi la volonté du roi qui, à son gré, mettait fin à leur mission et à leur pouvoir.

Il en était de même pour nos anciens Etats Généraux : le roi était maître de les convoquer et d'en prononcer la clôture quand il lui plaisait.

Les principes anglais dont nous venons de voir l'origine avaient en réalité leur source dans la toute puissance de la Couronne. Mais les publicistes leur découvrirent par la suite des qualités propres et s'efforcèrent de montrer qu'ils étaient en parfaite harmonie avec les données de la science politique. C'est Montesquieu qui formula sur ce point la théorie dans l'Esprit des lois. Bien qu'il puisse paraître un peu

long, nous croyons devoir reproduire ici le passage où le célèbre jurisconsulte développe sa thèse : celle-ci rentre en effet dans le cadre de notre étude à la fois théorique et historique, et d'autre part son importance et son influence manifestes ne doivent pas nous échapper :

« Il seroit inutile, affirme le grand écrivain, que le Corps législatif fut toujours assemblé. Cela seroit incommode pour les représentants, et d'ailleurs occuperoit toute la puissance exécutrice, qui ne penseroit point à exécuter, mais à défendre ses prérogatives et le droit qu'elle a d'exécuter. De plus, si le Corps législatif étoit continuellement assemblé, il pourroit arriver que l'on ne feroit que suppléer de nouveaux députés à la place de ceux qui mourroient ; et dans ce cas, si le Corps législatif étoit une fois corrompu, le mal seroit sans remède. Lorsque divers Corps législatifs se succèdent les uns aux autres, le peuple, qui a mauvaise opinion du Corps législatif actuel, porte avec raison ses espérances sur celui qui viendra après. Mais si c'étoit toujours le même corps, le peuple, le voyant une fois corrompu, n'espèreroit plus rien de ses lois ; il deviendroit furieux ou tomberoit dans l'indolence... Le Corps législatif ne doit point s'assembler de lui-même. Car aucun corps n'ait censé avoir de volontés, que lorsqu'il est assemblé ; et s'il ne s'assemblait pas unanimement, on ne sauroit dire quelle partie seroit véritablement le Corps législatif,

celle qui seroit assemblée ou celle qui ne le seroit pas. Que s'il avait droit de se proroger lui-même, il pourroit arriver qu'il ne se prorogeroit jamais, ce qui seroit dangereux dans les cas où il voudroit attenter contre la puissance exécutrice. D'ailleurs il y a des temps plus convenables les uns que les autres pour l'assemblée du Corps législatif : il faut donc que ce soit la puissance exécutrice qui règle le temps de la tenue et de la durée de ces assemblées par rapport aux circonstances qu'elle connaît » (1).

Il se dégage de cette théorie que la permanence des Assemblées législatives est incompatible avec l'indépendance du pouvoir exécutif (2). Le vieux maître connaissait bien la force prépondérante, absorbante du pouvoir législatif. Il pensait que si ce dernier est toujours en activité, le pouvoir exécutif harcelé, menacé peut-être par lui, ne pourra jamais pleinement et avec la tranquillité nécessaire, exercer son action propre. Loin d'admettre la permanence des assemblées comme une conséquence nécessaire du principe de la séparation des pouvoirs, il était amené à la combattre, au contraire, au nom de ce principe même.

1. Montesquieu, *Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI.

2. Louis XVIII l'avait si bien compris que, lorsqu'étant en exil, il envoyait ses instructions à ses agents chargés de préparer son retour en France, il leur indiquait la non-permanence des Chambres comme l'un des points sur lesquels il n'entendait pas transiger. V. *infrà*, p. 71.

Pour des motifs de prudence et d'intérêt pratique, les Constitutions modernes ont adopté ce système. Et pourtant le gouvernement parlementaire, en particulier, tend invinciblement à la quasi permanence des Assemblées représentatives. Comment cela s'explique-t-il ? Tout d'abord par la nécessité du vote annuel du budget, vote que les Chambres peuvent retarder à leur gré et dont la discussion tend naturellement à se prolonger. Mais la principale raison gît dans le fonctionnement même du gouvernement parlementaire : le ministère, politiquement responsable, ne saurait sans danger pour sa propre autorité, pour son existence même, se soustraire pendant un long temps au contact et au contrôle du Parlement qui le domine et qui peut le renverser. Il y a là une loi naturelle, résultant de la logique des institutions, et qui enlève beaucoup de leur importance aux règles constitutionnelles sur les sessions, que nous avons vues plus haut.

B. — *Droit de dissoudre la Chambre des représentants.*

Le gouvernement parlementaire comporte normalement pour le titulaire du pouvoir exécutif une autre prérogative de la plus haute importance. Elle lui permet de réagir contre une majorité de la Chambre populaire qui voudrait lui imposer un ministère et, par conséquent, une politique déterminée. C'est le droit de dissoudre la Chambre des députés avant l'ex-

piration de ses pouvoirs, et de faire appel au corps des électeurs par de nouvelles élections.

La dissolution (1) est un moyen utile et pratique de

1. Cf. La *dissolution des Assemblées parlementaires*, par Paul Malter, in-8, Paris Alcan, 1898, et Cf. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 147 et 148 : L'écueil principal du gouvernement parlementaire est « la tyrannie d'une majorité législative qui aurait cessé, pendant le cours d'une législature, d'être en communauté d'opinion avec la majorité des citoyens ». — Le remède du mal est précisément « le droit de dissolution, par lequel les citoyens sont convoqués dans leurs comices, en dehors des époques prescrites, pour procéder à des élections nouvelles. Le droit de dissolution ne peut être ici d'aucun secours s'il est seulement entre les mains du cabinet puisqu'on peut ni exiger ni supposer que ce cabinet en fasse usage contre ses partisans et contre lui-même. Pour le même motif, le droit de dissolution serait ici d'un secours insuffisant dans les mains d'un Président de République, puisque ce Président appartient nécessairement à un parti, tout comme s'il était un premier ministre. — Il faudrait donc imaginer un observateur désintéressé de ce conflit qui n'eût aucun intérêt *personnel* à le voir tranché d'une façon plutôt que d'une autre, et qui eût seulement le pouvoir nécessaire pour en remettre la solution à la volonté nationale manifestée par des élections libres : Mais c'est la définition même de la *monarchie constitutionnelle* bien comprise que nous venons de tracer de la sorte, et nous avons donné du même coup *sa vraie raison d'être* ».

« Il y aurait donc dans la monarchie constitutionnelle telle que nous la concevons, deux sortes de dissolution : 1° la dissolution prononcée par un cabinet ayant perdu la majorité ou n'ayant qu'une majorité insuffisante et désirant de son plein gré se retremper dans l'opinion ; 2° la dissolution que j'appel-

terminer un conflit entre la Chambre populaire et le gouvernement. Si la dissolution n'existait pas, le conflit serait sans issue et les pouvoirs publics se trouveraient dans une impasse d'où ils ne pourraient sortir que par un coup d'Etat.

Le droit de dissolution forme un des rouages naturels et indispensables du gouvernement parlementaire. Prévost Paradol le considérait comme un « contre-poids nécessaire » et comme « le seul remède à quelques-uns des maux que le parlementarisme peut engendrer ». De plus, bien qu'il contienne une exception apparente au principe de la séparation des pouvoirs, le droit de dissolution est plutôt en réalité une sanction de ce principe, en ce qu'il a d'essentiel : il est, en effet, sous cette forme de gouvernement, le dernier moyen et le plus efficace pour garantir l'irrévocabilité et l'indépendance du pouvoir exécutif. D'autre part, on ne saurait soutenir, comme l'ont fait certains, qu'il y a là un échec à la souveraineté nationale, puisque l'exercice du droit de dissolution a justement pour but et pour effet de remettre à la nation elle-même, au corps électoral, la solution du conflit

lerais proprement royale prononcée par le souverain dans la plénitude de son pouvoir et sans le concours des ministres, pour appeler la nation à confirmer ou à détruire une majorité et un cabinet soupçonnés de ne plus représenter le sentiment général ».

et la décision suprême. Mais cela suppose que cette consultation sera décisive et qu'une dissolution opérée ne pourra pas être suivie d'une seconde, contrairement à ce que l'on a parfois prétendu, si la première n'avait pas produit le résultat désiré par le pouvoir exécutif.

Nous ferons remarquer, en terminant, que pour user du droit de dissolution, il faudra (en dehors d'autres conditions que la Constitution peut avoir expressément imposées) que le chef de l'Etat agisse, comme pour tout autre acte, par l'organe d'un ministère responsable. Le ministère en fonction voudra t-il ordinairement risquer l'aventure et assumer cette responsabilité ? Cela dépend surtout de l'autorité personnelle et du prestige du chef de l'Etat. Il est certain que les résistances d'un ministère dans un cas pareil, peuvent compliquer singulièrement les difficultés en cours : c'est là un vice inhérent au système, et peut-être plus particulièrement sensible dans les démocraties (1).

1. Dans une monarchie, le chef de l'Etat jouit généralement d'une autorité et d'une force morale que lui donnent sa valeur personnelle et surtout une longue tradition. — Dans une démocratie, où le pouvoir dit personnel ne peut exister, où il ne peut y avoir que des pouvoirs *représentatifs*, le chef de l'Etat ne sera fort que si l'*élément social* qu'il représente est lui-même nettement *distinct des autres éléments sociaux* représentés dans l'Etat, et assez fort pour s'imposer à eux.

§ 5

Du droit de message et du droit de sanction.

Avant de clore cette introduction, nous croyons devoir parler de deux droits, de deux prérogatives du pouvoir exécutif, qui, sans être des caractéristiques du régime parlementaire, se rencontrent fréquemment avec ce système de gouvernement : c'est le droit de message et le droit de sanction.

A. *Droit de message.* — D'après le principe de la séparation des pouvoirs, chacun des Pouvoirs politiques est censé ignorer l'existence et les actes des autres tant qu'il n'est pas saisi par une communication officielle : cette fiction légale est la garantie de l'indépendance des pouvoirs ; elle est surtout le meilleur préservatif des conflits.

Dans le gouvernement représentatif, le chef du Pouvoir exécutif ne communique avec les Chambres qu'au moyen de *messages*. Bien que n'étant pas responsable devant elles, il a toujours en effet le droit de leur faire connaître ses vues et son opinion sur les objets qui peuvent venir en discussion devant elles, sur le gouvernement du pays.

On confond parfois les *messages* avec les *communications du gouvernement*. Cependant il y a entre ces deux actes une différence profonde. Les simples communications du gouvernement ne portent que la

signature du Président du Conseil ou même sont faites verbalement à la tribune par les ministres. Les messages doivent au contraire être revêtus de la signature du Chef du Pouvoir exécutif. Les communications émanent du cabinet seul. Dans les messages, le Chef du Pouvoir exécutif prend la parole ; il s'adresse directement à l'Assemblée, et s'il n'engage pas constitutionnellement sa responsabilité, il engage au moins sa parole devant le Parlement et devant l'histoire. C'est pourquoi les Chambres donnent acte des messages, tandis qu'elles ne donnent point actes des communications. Il leur est permis de faire une réponse mais point de discuter et encore moins de censurer un message.

Conformément aux règles du gouvernement parlementaire, l'intervention du chef de l'Etat auprès des Chambres par voie de message, ne peut se produire, sous ce régime, qu'avec l'appui et l'approbation d'un ministère responsable. Le ministre qui, toujours conformément aux mêmes règles, lit le message à la tribune, n'est pas seulement un organe de transmission : il engage le cabinet. Tel est du moins, croyons-nous, l'opinion la plus conforme aux principes du parlementarisme : c'est celle de M. Esmein (1). D'autres auteurs, M. Saint-Girons (2) par exemple, prétendent au con-

1. Esmein, *op. cit.*, 2e édit. 1896, page 655.

2. Saint-Girons, *op. cit.*, p. 470.

traire que le ministre n'est qu'un simple lecteur mais n'a pas la responsabilité du message qui est un acte spontané du chef de l'Etat.

Les messages, assez rares par la force des choses, sont utiles pour bien préciser une question importante, pour prévenir ou résoudre un conflit (1), pour faire entendre aux Chambres et au pays un avertissement solennel. Le message est pour le Président un moyen d'exercer une influence personnelle sur les représentants ou sur les électeurs. Et comme il y a une parole et non pas un acte, l'absence de responsabilité n'a pas d'inconvénients.

Droit de sanction. — Certains publicistes attribuent au droit de sanction une très grande importance pour le bon fonctionnement du régime parlementaire. Voyons ce qu'il faut en penser.

Le droit de sanction, qu'il ne faut pas confondre avec la promulgation et la publication des lois, est un acte législatif par lequel le chef de l'Etat approuve le vote régulier du Parlement, le complète et le rend définitif et exécutoire. La sanction quand elle existe, est donnée dans l'acte même de promulgation.

Le *veto*, qui résulte du droit de sanction, peut être absolu comme celui qui existe dans la Coutume anglaise, ou suspensif comme celui qui se trouve dans la constitution française de 1791.

1. Ce qui est possible dans les pays où le chef de l'Etat a une réelle autorité morale.

Le *veto absolu* n'existe plus aujourd'hui que dans la Constitution anglaise. Cette existence est d'ailleurs purement théorique, les progrès du gouvernement parlementaire l'ayant fait, depuis plus d'un siècle, « réléguer dans le musée des antiquités constitutionnelles ».

Si le *veto absolu* a cessé aujourd'hui d'avoir des partisans nombreux, il n'en est pas de même du *veto suspensif*. Nombre de théoriciens, avons-nous dit plus haut, voient dans cette prérogative du chef de l'Etat, un élément indispensable du parlementarisme :

« C'est, dit l'un d'eux, la barrière nécessaire à l'omniptence, au pouvoir exclusif vers lequel tend fatalement le Corps législatif dans tout gouvernement parlementaire. Bien compris, ajoute-t-il, ce droit peut être l'un des plus précieux : Au Parlement d'abord, il évitera de nombreuses fautes provenant ordinairement de la précipitation et de l'insuffisance des délibérations, des emballements irréfléchis de l'opinion, des mesures édictées par des majorités factices et seulement destinées à favoriser un mouvement ou un parti. Au Pays, il assurera toujours de bonnes lois, bien discutées, mûrement réfléchies, ayant pour elles la force que donne, surtout dans les pays démocratiques, l'assentiment de la nation » (1).

1. Cf. Saint-Girons, *op. cit.*, p. 475 et s. C'est un partisan du veto suspensif sous forme de droit de demander une nou-

Nous ne discuterons point ici les mérites, apparents ou réels, du veto. Pour nous, en effet, quelle que soit sa forme, qu'il soit absolu comme celui du monarque anglais, suspensif à la mode américaine, ou simplement réduit à n'être plus que le droit d'exiger une nouvelle délibération comme chez nous, il est affecté, dans tout pays qui a adopté le régime parlementaire, d'un vice radical et irrémédiable : il est condamné d'avance à rester lettre morte.

Une prérogative semblable ne peut être utile qu'à un chef d'Etat qui agit indépendamment et par lui-même, comme le Président des Etats-Unis. Lorsque ce droit doit être exercé avec l'assentiment d'un ministère dépendant de la majorité du Parlement, il ne trouvera presque jamais l'occasion de s'exercer.

En effet de deux choses l'une : ou le ministère approuve la loi votée par les Chambres, ou il la désapprouve. Dans le premier cas, il ne saurait évidemment s'associer au chef de l'Etat pour l'exercice de son droit de veto. Dans le second, il aura combattu la loi projetée, et, battu par le vote des Chambres, il aura dû démissionner. Ce n'est donc pas lui qui pourra demander au chef de l'Etat d'user de sa prérogative. Logiquement, le nouveau cabinet ne le demandera

velle délibération. Mais, pour lui, ce droit n'est vraiment efficace que s'il emporte la nécessité d'un vote des 2/3 des représentants pour la validation définitive de la loi.

pas non plus. N'est-il pas, en effet, d'après les règles que nous avons vues plus haut, précisément composé des chefs de la majorité qui a voté la loi ?

Ce résultat avait été prévu par Prévost-Paradol (1), avant le vote de notre Constitution ; aussi dissuadait-il le législateur d'accorder au futur Président un droit de sanction, même réduit au simple droit d'exiger une nouvelle délibération.

On a maintenant l'explication de la désuétude complète où est tombé le veto absolu du roi d'Angleterre. Ainsi s'explique également pourquoi, depuis 1875, le veto mitigé accordé par notre Constitution au Président de la République, n'a pas été exercé une seule fois (2).

Pour terminer cette introduction, nous dirons que le gouvernement parlementaire, par son jeu complexe et délicat, échappe dans une large mesure à une réglementation légale. « Il vit surtout d'usages, de traditions, de conventions communément acceptées » (3).

1. Prévost-Paradol. *La France nouvelle*, liv. II, ch. IV, p. 98.

2. Pour que le veto puisse normalement s'exercer sous un régime parlementaire, il faudrait supposer que la loi visée par la prérogative du chef de l'Etat a pu passer sans que son vote ait compromis l'existence du ministère qui veut la faire rapporter maintenant : cela est d'ailleurs dfficile à concevoir dans les usages courants du parlementarisme.

3. Esmein, *op. cit.*, p. 89.

Il en est ainsi surtout dans son pays d'origine où la grande majorité des principes de droit public, nés de la coutume et consacrés par elle, n'ont jamais encore été fixés par un texte. « La lettre des lois anglaises ignore encore l'existence du cabinet ministériel, et les ministres qui le composent, et que les convocations officielles appellent aujourd'hui les *serviteurs du roi*, n'ont un caractère légal que par ce fait qu'ils prêtent serment comme membres du Conseil privé » (1).

En passant à l'étranger et notamment en France le gouvernement parlementaire a vu la plupart de ses règles inscrites dans la loi. Notre Constitution de 1875 est même fort explicite à cet égard. Cependant un certain nombre de règles manquent encore de détermination légale et de sanction directe.

C'est à la pratique, dans ce cas, à suppleer à l'insuffisance des textes : ce système a d'ailleurs l'avantage de permettre un jeu plus souple des institutions et une meilleure adaptation du régime aux conditions propres du pays qui l'a adopté.

1. Esmein, *op. cit.*, p. 99

LIVRE PREMIER

Caractère du système constitutionnel de la Charte de 1814

CHAPITRE PREMIER

LA CHARTE INSTITUAIT-ELLE UN GOUVERMENENT PARLEMENTAIRE ?

α. — Examen du texte.

C'est un fait bien établi et reconnu par tous les historiens et les juristes du droit public que le régime parlementaire s'est introduit chez nous avec la Restauration. Mais, de cette simple constatation, il ne faudrait point déduire que ce régime était l'expression même de la Charte *octroyée* par Louis XVIII. Un rapide examen des principaux textes suffira d'ailleurs à nous édifier pleinement là-dessus.

Il y a tout d'abord certaines dispositions qui pourraient faire illusion car elles constituent des traits connus et caractéristiques du régime parlementaire.

Ainsi l'article 54 dispose que « les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés et qu'ils ont leur entrée dans l'une et l'autre Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent ». D'après l'article 50, le roi convoque chaque année les deux Chambres ; il les proroge et peut dissoudre celle des députés, avec l'obligation dans ce cas, d'en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois.

Mais la responsabilité des ministres, envisagée par la Charte, n'est qu'une responsabilité purement pénale (articles 55 et 56). L'article 56 est très explicite à ce sujet : « Ils ne peuvent être accusés *que pour fait de trahison ou de concussion* ».

Et c'est tout. Aucun texte ne fait la plus légère allusion à la responsabilité politique des ministres, pièce essentielle et jouant un rôle capital dans le régime parlementaire. Il n'est pas davantage parlé de responsabilité solidaire, du choix des ministres ni de la composition du ministère. Concernant ces deux derniers objets, il n'y a pas, dans la Charte, d'autre disposition que celle de l'article 14 : « Le roi... nomme à tous les emplois d'administration publique », disposition aussi vague que générale et qui semble bien laisser au roi la plus entière liberté pour le choix de ses collaborateurs dans le gouvernement de l'Etat.

En s'attachant donc uniquement au texte de la

Charte, à sa lettre, on ne peut pas dire qu'elle instituait à proprement parler le régime parlementaire.

β. — *La pensée des auteurs de la Charte.*

Peut-on dire, du moins, que ses auteurs avaient, en la rédigeant en des termes généraux et peu précis, l'intention de faciliter et de préparer les voies à une évolution constitutionnelle prochaine vers le parlementarisme ? Ils n'étaient point en effet sans savoir que ce système de gouvernement, très florissant à cette époque chez nos voisins d'Outre-Manche, était chez nous, depuis la chute du régime impérial, l'objet d'une étude attentive et d'une faveur très marquée. Si d'une part le prestige des Bourbons et la stabilité du pouvoir nouvellement restauré, exigeaient le maintien des principes fondamentaux de l'ancienne monarchie, la prudence et l'habileté n'exigeaient-elles pas d'autre part que, tout en maintenant les vieux principes dans la forme, on orienta l'organisation des pouvoirs vers un mode plus conforme aux aspirations et aux tendances des temps nouveaux ?

Il est assez difficile de répondre à cette question car aucun des rédacteurs de la Charte n'a expressément formulé ses opinions sur ce point. Mais ce n'est pas trop s'avancer, croyons-nous, que d'affirmer que ces opinions peuvent cependant être logiquement déduites de l'ensemble des paroles, des discours, des

écrits et des actes émanant des différents personnages qui nous intéressent, particulièrement de ceux de leurs actes qui se placent à l'époque de la rédaction de la Charte.

L'homme qui, par le rang et par l'importance, doit occuper notre attention en premier lieu, c'est, de toute évidence, Louis XVIII. Quels étaient donc les sentiments et les idées du nouveau roi en matière constitutionnelle ?

On a jadis beaucoup discuté sur ce point et émis à ce propos les opinions les plus contradictoires. Les écrits politiques laissés par Louis XVIII et dont nous avons fait mention plus haut (1), tranchent toute controverse en cette matière, en nous donnant sa véritable pensée politique.

Au moment de la Révolution, Louis XVIII avait tout d'abord paru embrasser le parti des réformes. Il n'avait point hésité à voter avec le parti populaire en faveur de la double représentation. Mais peut-être n'est-ce point, comme le fait remarquer un auteur (2),

1. Voir page 5.

2. Martin Doisy, *Manuscrit de Louis XVIII*. Paris, Michaud, 1839, page XI. Nous ne tiendrons aucun compte dans notre étude de ce prétendu manuscrit, car après l'avoir lu attentivement et en avoir comparé les termes et la pensée avec les instructions que Louis XVIII envoyait au comte de Saint-Priest à l'époque même où se placerait ledit manuscrit, nous avons conçu des doutes sérieux sur son authenticité. Il

au profit de la démocratie qu'il avait entendu voter à l'assemblée des notables pour le doublement du tiers mais plutôt contre les prétentions des hautes classes, auxquelles il opposait, selon de vieilles traditions dynastiques, l'ordre du tiers état.

Quoiqu'il en soit, les excès de la Révolution et l'anarchie qui succéda à la suppression du pouvoir royal, le firent revenir entièrement aux idées traditionnelles et conservatrices. En 1795, au moment de la mort du Dauphin, Louis XVIII publiait une proclamation où il annonçait à l'Europe son avènement au trône et son dessein de rétablir la vieille constitution française « dégagée des abus qui s'y étaient introduits » (1). Faisant allusion à son caractère fondamental, il disait : « Elle nous a mis dans l'heureuse impuissance de la changer ; elle est pour nous l'arche sainte ; il nous est défendu de lui porter une main téméraire » (2). Le 10 mars 1797, dans une adresse au peuple français, il confirmait cette déclaration (3).

Mais les deux documents où la pensée politique de Louis XVIII apparaît le plus nettement sont certai-

est d'ailleurs absent des collections de la Bibliothèque nationale, ce qui ne constitue pas une présomption en sa faveur.

1. *Lettres et instructions de Louis XVIII*, p. 81.

2. Rapporté par Duvergier de Hauranne. *Histoire du gouvernement parlementaire en France*. Paris, Lévy, 1857, in-12, tome II, p. 125.

3. *Ibidem*.

nement les deux suivants : 1° un *Projet d'instruction pour les agents du roi à Paris* (1) rédigé par le comte de St-Priest le 12 avril 1797 et qui n'est, d'après le rédacteur lui-même dont la bonne foi ne fait aucun doute, qu'un résumé fidèle, une « condensation » d'un premier projet écrit par Louis XVIII lui-même (2) ; 2° des *Observations du roi sur un mémoire de M. de Saint-Priest* (3).

Dans le premier de ces documents, Louis XVIII, parlant de sa dernière déclaration, publiée le 10 mars 1797, et où il avait exposé ses principes (déjà formulés en 1795), tient à confirmer ceux-ci une fois de plus : « Mes sentiments, dit-il, y sont développés en toute sincérité, et *ils ne s'altèreront jamais* » (4). Puis, il ajoute : « Mes agents doivent assurer les Français que tout ce qui a été fait depuis la révolution au *véri-*

1. Voir ce document fort intéressant dans les *Lettres et Ins tructions*, p. 21. Dans la lettre qui précède ce projet (p. 19), M. de Saint-Priest dit au roi en parlant du projet que celui-ci lui a soumis : « Il me semblerait convenable de réduire cette pièce au plus simple, *sans omettre l'essentiel.* C'est ce que j'ai tâché de faire dans le projet ci-joint... Je n'y vois pour ma part d'autre mérite que celui de reserrer le sujet en question » (page 20 et 21).

2. *Idem*, p. 20 et 21. — Sur les idées très sages et somme toute très libérales du comte de Saint-Priest, lire son *Mémoire*, *op. cit.*, page 63 et s.

3. *Idem*, p. 78.

4. *Idem*, p. 22.

table avantage public sera *maintenu* ; et que si cela peut dépendre de moi, *tout ce qui y manque encore sera ajouté* ; et ce ne sera ni la nouveauté ni l'antiquité des lois qui en fera le mérite, mais leur *véritable utilité..... publique* » (1). Puis, parlant des conditions relatives à son rétablissement sur le trône, il déclare qu'il exigera « comme condition absolue » « tout ce qui constitue la main forte dans le royaume », et en outre, la « non-permanence des assemblées nationales ».

Dans le second document, Louis XVIII tient à préciser de nouveau sa doctrine politique : « J'ai dit, écrivait-il, que je voulais rétablir l'ancienne constitution dégagée des abus qui s'y étaient introduits. Cette phrase, que je n'ai pas mise sans dessein dans ma déclaration de 1795, me laisse toute la latitude dont j'ai besoin... Je crois autant, qu'on en peut juger de loin qu'il y a des choses tellement détruites qu'on ne peut les rétablir ; et que parmi les nouvelles institutions, il y en a de bonnes à conserver. Quelles sont les unes et les autres c'est ce que j'ignore, et par conséquent, je ne puis m'expliquer sur cela » (2). Cette dernièrer éflexion de Louis XVIII est fort rationnelle. Ayant quitté la France depuis bientôt dix ans, et des événements extraordinaires ayant pendant cet intervalle bou-

1. *Idem*, p. 22 et 23.
2. *Lettres et Instructions*, p. 82.

leversé la patrie de ses pères, il lui était impossible de se prononcer définitivement sur l'organisation de la France actuelle. Aussi, l'on comprend mal le reproche de certains historiens (1) à cet égard. N'est-il pas très rare en effet que des idées préconçues puissent s'adapter aux circonstances, surtout en matière politique ?

Toutefois, et c'est ce qu'il importe surtout de retenir. Louis XVIII voulait restaurer en principe l'ancienne constitution française. Il était cependant fermement décidé à en supprimer les abus et à se conformer sur ce point aux aspirations du pays. « Réprouver.. ce qui répugnerait au vœu du peuple, disait-il encore, serait une extrême imprudence. Un gouvernement sage doit connaître le vœu du peuple et y déférer, quand il est raisonnable, mais *toujours agir proprio motu*; c'est le secret de se concilier l'amour et le respect... Abandonner d'avance tout ce qui répugnerait, ce serait dire au peuple : « Je ne veux d'autorité que ce qu'il vous plaira de m'en laisser... » C'est ce que je ne dirai jamais. Si je suis un jour roi de fait, comme je le suis de droit, je veux l'être *par la grâce de Dieu* » (2).

Cette dernière déclaration est capitale, au point de vue qui nous occupe. Elle marque nettement le point de démarcation à faire entre les concessions qui parais-

1. V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. II, p. 126.
2. *Lettres et instructions*, p. 81.

saient légitimes à Louis XVIII et celles qu'il considérait comme contraires à l'esprit de l'ancienne constitution qu'il voulait rétablir. En d'autres termes ce prince entendait maintenir le principe traditionnel et fondamental de la souveraineté royale qu'il considérait comme constituant l'essence et la force même de son droit monarchique. Jamais par la suite il ne consentit à transiger sur ce point. Et lorsqu'au moment de son retour en France, M. de Talleyrand et l'empereur Alexandre cherchèrent à lui faire entendre que la constitution sénatoriale du 6 avril 1814 était l'indispensable consécration de son retour, qu'il n'était pas possible de compter pour rien le Sénat qui avait prononcé la déchéance de Bonaparte et rappelé sa famille au trône, Louis XVIII résolut, après réflexion, de tourner une difficulté qui, au premier abord, lui avait paru insoluble. La conduite qu'il adopta à cette occasion, mérite de retenir notre attention, car elle montre bien le caractère et la manière d'agir de ce prince qui, à une perspicacité étonnante, savait joindre une prodigieuse habileté à se plier aux circonstances et à les accomoder finalement à ses desseins.

Rejeter catégoriquement la constitution du Sénat ne lui paraissait pas faisable. Dès lors, il feignit de la considérer comme un simple projet, discutable à nouveau par le pouvoir législatif qu'il reconnut résider en partie dans le Sénat et la seconde Chambre. C'était reconnaître, *en fait*, le gouvernement représentatif.

Mais il se promit d'introduire dans la Charte, désormais nécessaire, ses idées sur l'autorité royale. C'est ainsi qu'il parviendra à souder la constitution nouvelle, bon gré, mal gré, aux anciennes constitutions du royaume qui étaient son constant point de mire. La déclaration de Saint-Ouen fut la mise à exécution de cette pensée : ce fut la transition à une charte, *purement octroyée*, qu'il entendait seule accorder. « Résolu, disait le roi dans la déclaration, d'adopter une constitution libérale, et ne pouvant accepter celle du 6 avril qu'il est indispensable de rectifier, nous convoquons pour le 18 juin de la présente année, le Sénat et le Corps législatif, nous engageant à mettre sous leurs yeux le travail que nous aurons fait, avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps ». — Cette déclaration produisit tout l'effet auquel elle était destinée : elle apaisa les inquiétudes de ceux qui croyaient, sur la foi des royalistes intransigeants, que le roi rentrerait purement et simplement dans l'exercice de ses droits souverains. Les desseins de Louis XVIII paraissaient déjà devoir se réaliser pleinement.

Le roi avait promis de convoquer les deux Chambres le 18 juin pour leur soumettre le projet de la future constitution. En réalité, il proclamait la Charte le 4 juin, en faisant suivre toutefois ses dispositions de la promesse que l'œuvre royale serait mise sous les yeux des deux Chambres. Cette dernière dis-

position, purement destinée à ménager l'opinion du pays, ne reçût en fait aucune application. Le 5 septembre 1814 une ordonnance déclarait qu'aucun des articles ne serait révisé. — Ainsi le désir primitif du roi se trouvait définitivement réalisé : La charte constitutionnelle, la loi fondamentale descendait à la condition de simple ordonnance royale. Le pouvoir constituant subsistait intégralement parmi les traditionnelles prérogatives du roi (1). La doctrine absolutiste était d'ailleurs nettement formulée dans le préambule de la Charte. « Une charte constitutionnelle, y était-il dit, était sollicitée par l'état actuel du royaume ; nous l'avons promise et nous la publions ; nous avons considéré que *bien que l'autorité résidât en France dans la personne du roi*, nos prédécesseurs n'avaient pas hésité à en modifier l'exercice suivant la différence des temps. C'est ainsi que les communes ont dû leur affranchissement à Louis-le-Gros, la confirmation et l'extension de leurs droits à saint Louis et à Philippe le Bel..., etc.. ». Louis XVIII, malgré la Charte, concession purement bénévole et toujours révocable, n'était donc pas moins absolu que les rois dont il rappelle les actes, ni la Charte, moins une loi

1. Dans la théorie de l'ancienne constitution, le pouvoir constituant du roi n'était limité et subordonné à l'approbation des Etats généraux que pour trois ou quatre matières, considérées comme primordiales : ordre de succession au trône, aliénation des biens de la couronne...

de propre mouvement que les actes émanés de ces rois. Aussi, lors de sa présentation aux Chambres, le chancellier Dambray n'hésitait-il pas à l'appeler *sur ordonnance de réformation.* Le roi la mettait sur le même rang que les ordonnances de Louis-le-Gros, de Louis XI, de Charles IX, de Louis XIV.

De cette conception particulière de la Charte, il résultait normalement que pour toutes les questions qui n'étaient point tranchées dans cet acte, il fallait se rapporter à l'ancienne constitution française (1). Le roi manifesta nettement son opinion sur ce point en s'opposant fermement, à ce que la Charte, comme certains de ses rédacteurs le proposaient, relata ses droits et énuméra ses prérogatives (2). Il aurait cru non seulement les affaiblir, mais les mettre en question en les stipulant. Il entendait placer son droit plus haut que la Charte et hors de sa sphère. Les pouvoirs, qu'il tenait par droit de naissance, étaient liés à la constitution fondamentale du royaume, immuable dans son principe. Leur mention aurait donc été déplacée dans un acte essentiellement modifiable et révocable.

Nous pensons en avoir assez dit pour faire comprendre quel sens véritable Louis XVIII attachait à la Charte. S'il n'eut pas la force de faire toujours

1. Vitrolles, *Mémoires*, t. II, p. 240 et 249 à 250.

2. Vitrolles, *ibidem*, et Duvergier de Hauranne, *op. citat.*, II, p. 158.

respecter au cours de son règne ses idées sur la prérogative royale, du moins gardait-il l'arrière-pensée que, des temps moins troublés et plus favorables survenant après la période critique que l'on traversait, les vieux principes, habilement sauvegardés par lui, reprendraient toute leur force et toute leur ancienne vigueur.

Si Louis XVIII fut l'âme qui inspira le travail de rédaction de la Charte, ceux qui rédigèrent effectivement ce document, n'en exercèrent pas moins une part réelle d'influence sur son caractère général et sa forme définitive. Ce sont ces personnages qu'il importe de connaître maintenant.

La déclaration de Saint-Ouen avait promis « de mettre sous les yeux du Sénat et du Corps législatif, expressément convoqués, le travail que le roi aura fait avec une commission choisie dans le sein de ces deux corps ». Outre les membres de la dite commission, Louis XVIII désigna un président, le chancelier Dambray, et trois commissaires royaux, MM. de Montesquiou, Ferrand et Beugnot (1). Le roi s'étant concerté au préalable avec ses trois commissaires et leur président sur la forme et le fond du texte que devait officiellement préparer la commission, on peut dire avec certitude, qu'en dehors du roi, les quatre personna-

1. Vitrolles, *Mémoires*, t. II, p. 244 et 245 et Duvergier de Hauranne, II, p. 177.

ges ci-désignés furent les véritables rédacteurs de la Charte. Les mémoires de Beugnot et ceux de Ferrand ne laissent d'ailleurs aucun doute sur ce point. Le préambule de la Charte serait même l'œuvre entière de Beugnot (1).

Le président de la commission, Dambray, ancien avocat du roi près du Parlement de Paris, avait conservé « de la meilleure foi du monde et même avec une sorte de naïveté, toutes les opinions de l'ancien régime » (2). Il estimait que l'on devait s'empresser d'y retourner, parce qu'à ses yeux c'était le seul ordre naturel et logique. « Cette conviction perçait dans toutes ses actions comme dans toutes ses paroles » (3). Dès l'ouverture des conférences de la commission, il affecta de ne traiter les sénateurs et les membres du Corps législatif que « comme des *notables* dont le roi avait jugé à propos d'agrandir son conseil, mettant ainsi de côté, dit Pasquier (4), cette qualité de sénateur et de membre du Corps législatif que le roi avait si hautement reconnu à Saint-Ouen ». « Le chancelier, d'après Duvergier de Hauranne, passait sa vie à déplo-

1. Vitrolles, *Mémoires*, t. II, p. 244 et 245 et Duvergier de Hauranne, II, p. 177.

2. Pasquier, *Mémoires*. Paris, Plon, 1893, 3e édition, t. III, p. 11.

3. *Ibidem*.

4. Pasquier, II, p. 416. — Voir ce que dit de lui Duvergier de Hauranne, *op. citat.*, t. II, p. 200.

rer les concessions que le roi avait faites et à rêver la reconstruction complète de l'antique édifice ». — On comprend maintenant que Dambray, dans la séance où la Charte fut présentée aux Chambres, ait nettement qualifié celle-ci d'*ordonnance de réformation*. Il avait d'ailleurs proposé tout d'abord de l'envoyer simplement à l'enregistrement des cours et des corps administratifs (1).

Parlant de Montesquiou et de Ferrand, Pasquier s'exprime ainsi dans ses *Mémoires* : « Parmi les rédacteurs que je viens de citer, il en est deux qui ne croyaient en aucune façon *à la durée* de l'œuvre qu'ils allaient mettre au jour, qui ne la regardaient que comme une concession à l'esprit du moment, comme une transaction pour revenir à un système monarchique beaucoup plus simple, le seul, croyaient-ils, praticable en France. Entre ces deux hommes, il y avait de grandes différences : M. Ferrand était un vrai contre révolutionnaire qui, si on l'eût laissé faire, aurait tout brisé, les hommes et les choses ; l'abbé de Montesquiou, au contraire, voulait beaucoup de ménagements pour les personnes tout en pensant qu'il fallait se préparer avec soin les moyens de devenir de jour en jour *plus monarchique* mais ne

1. Mme de Staël, *Considérations sur la Révolution française*, nouvelle édition, Bibliothèque Charpentier, t. II, p. 131 et Duvergier de Hauranne, t. II, p. 174.

croyait pas qu'on pût rétrograder jusqu'à l'ancien régime » (1). Homme d'esprit et homme de principes, l'abbé de Montesquiou, ancien directeur politique et conseiller intime de la famille royale, était certainement de très bonne foi en se déclarant constitutionnel et prêt à approuver une Charte instituant le régime représentatif. Mais il n'en restait pas moins convaincu de la supériorité des droits du monarque, et pensait que la Charte une fois promulguée, le roi pouvait « la remplacer par une autre, sans que personne eût le droit de s'en plaindre » (2).

Ferrand avait déjà songé à exprimer sa pensée politique dans une brochure intitulée : *Du rétablissement de la monarchie.* Il y frappait d'anathème tous les principes, toutes les institutions de la Révolution, et menacé d'une accusation capitale, comme criminels de lèse majesté, tous ceux qui avaient prêté le serment du Jeu de Paume, tous les constitutionnels de 1789, aussi coupables à ses yeux que les Jacobins de 1793.

Beugnot s'était, au moment de la Révolution, « laissé entraîner aux idées nouvelles, plus qu'il ne les avait embrassées » (3). Elu à la Législative, il essaya avec quelques-uns de « résister à l'irrésistible torrent », mais finalement il avait dû lui céder.

1. Pasquier, *Mémoires*, 3e édition, t. II, p. 415 et 416.
2. Duvergier de Hauranne, t. II, p. 198.
3. Vitrolles, *Mémoires*, t. I, p. 219.

Fonctionnaire sous l'Empire, il avait été envoyé comme préfet à Jérôme, roi de Westphalie. A la rentrée des Bourbons, il s'était sincèrement rallié à leur cause. « Plié à tant de formes différentes, courbé sous tant de principes opposés » (2), il n'eût pas de peine à reconnaître les droits antérieurs du roi et à accepter la doctrine monarchique de la tradition.

De tels hommes, imbus de tels principes, inspirés de telles idées, pouvaient-ils logiquement donner à la Charte un caractère *parlementaire* ? Pouvaient-ils entendre que le pouvoir exécutif, expressément et intégralement réservé au roi, pût jamais être atteint par le contrôle des Chambres ? Non ; l'intention certaine, indiscutable des auteurs de la Charte était de créer, par un acte unilatéral et toujours révocable en principe, une monarchie représentative en France ; mais l'idée d'instituer chez nous le régime parlementaire n'est, à coup sûr, jamais entrée dans leur esprit. Cela leur aurait paru absolument incompatible avec le maintien des anciens principes et des vieilles traditions monarchiques, maintien que comportait nécessairement pour eux le rétablissement de la dynastie capétienne.

Mais alors, comment le gouvernement parlementaire pouvait-il s'établir *légalement* à cette époque ? De quel droit les Chambres s'arrogeraient-elles des

1. Vitrolles, *Mémoires*, t. 1, p. 220.

pouvoirs que la Charte ne leur donnait pas, alors surtout qu'elles n'existaient que par la Charte, et seulement pour la mission qu'elle leur avait confiée ? « Le Parlement anglais peut tout faire, parce qu'il a tout fait, disait Royer-Collard ; il n'est pas enfermé dans un texte. Qu'avez-vous à emprunter de là, vous, mandataires non des siècles mais de la Charte ? » (1).

A vrai dire, la Charte fut considérée *avant tout*, par la plupart des hommes de cette époque, comme une satisfaction hâtive et urgente donnée aux idées et aux tendances nouvelles. Les libéraux pensaient et disaient que la pratique corrigerait les points défectueux et compléterait ceux qui semblaient manquer de développement et de précision. A ceux qui se plaignaient que la Charte fut trop vague et ne développa pas suffisamment à leur gré le régime représentatif, Chateaubriand répondait : « Les François auront-ils donc toujours cette impatience déplorable qui ne leur permet de rien attendre de l'expérience et du temps ? Quoi !... tout doit être aujourd'hui complet, parfait, achevé ? La constitution angloise est le fruit de plusieurs siècles d'essais et de malheurs, et nous en voulons une sans défaut dans six mois !... Il faut sur le champ arriver à la perfection ! tout est perdu parce qu'on n'a pas tout ! » (2).

1. Séance du 3 juin 1824, *Arch. parl.*, t. XLI, p. 193.

2. Chateaubriand, *Réflexions politiques*, dans ses *Œuvres complètes*, Paris, Gosselin, 1836, in-12. tome XVIII, p. 133.

En fait, tout le monde finit par croire que la Charte n'avait fait que tracer les grandes lignes du nouveau régime et que, dès lors, la pratique allait être décisive. Tout dépendait du sens et de la portée qu'on donnerait aux principes posés. N'était-il pas d'ailleurs préférable que la Charte, au lieu d'enfermer dans des textes rigides et forcément imparfaits, les nouvelles institutions, ne leur laissât une certaine latitude qui leur permît de mieux s'adapter à des mœurs politiques toutes nouvelles et par suite inconnues : « Le roi devoit-il tout précipiter, s'écriait Chateaubriand ! Ce qu'il a osé faire même n'est-il pas prodigieux ? Nous qui commençons ce gouvernement ne nous manque-t-il rien pour le bien conduire ? Ne vaut-il pas mieux qu'il se corrige progressivement avec nous que de devancer notre éducation et notre expérience ? » (1).

Toutefois, en raison même de la généralité de ses dispositions, de l'imprécision de ses termes, la Charte avait de nombreux détracteurs : « Les ultras la considéraient comme un compromis momentané, et déclaraient la Restauration incomplète, tant que le roi, fort de son droit héréditaire, n'aurait pas, avec l'aide de Dieu et de son épée, remis chaque chose et chaque homme en sa place » (2).

1. Chateaubriand, *op. citat.*, p. 134.
2. *Mémoires* de Beugnot.

Les libéraux, eux, trouvaient les dispositions libérales de la Charte incomplètes, insuffisantes ; et ils étaient résolus à leur donner, dans la pratique, une extension et une interprétation conformes aux principes actuels de la coutume anglaise, principes qui incarnaient à leurs yeux le régime politique idéal.

En fait, cependant, la grande majorité du peuple et de la bourgeoisie se montrait satisfaite de ce qui était considéré comme une œuvre de conciliation entre la vieille France et la nouvelle. « Il faut, disait Chateaubriand, trouver un mode de gouvernement où la politique de nos pères puisse conserver ce qu'elle a de vénérable sans contrarier le mouvement des siècles. Hé bien, la Charte présente cette heureuse institution... Les idées nouvelles donneront aux anciennes cette dignité qui naît de la raison, et les idées anciennes prêteront aux nouvelles cette majesté qui vient du temps » (1).

Des faits, des influences, et l'attitude adoptée par la majorité de la Chambre populaire, allaient exercer une influence décisive et déterminante sur l'évolution constitutionnelle. C'est à l'étude de ces diverses causes qu'il convient de nous appliquer maintenant.

1. Chateaubriand, *op. citat.*, p. 133.

CHAPITRE II

DES CAUSES QUI ONT DÉTERMINÉ L'ÉTABLISSEMENT DANS LA PRATIQUE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

§ I

La constitution anglaise.

La lassitude et la haine que laissait après lui le despotisme impérial, inspiraient le vif désir d'une constitution libre. D'autre part, l'expérience lamentable tentée en ce sens sous la Révolution, faisait redouter tous les systèmes *à priori*, toutes les constructions métaphysiques chères aux théoriciens de 89. Aussi, dès la chute de Bonaparte, une vive attention se porta sur les institutions anglaises. Celles-ci du moins avaient fait leur preuve : elles étaient le fruit d'une évolution lente et naturelle : elles apparaissaient comme le résultat logique et normal d'institutions rationnelle-

ment développées. Elles semblaient enfin réaliser le plus heureux mélange des principes d'autorité et de liberté, et correspondre à cette harmonieuse combinaison qui, d'après les anciens, créait le système le plus parfait de gouvernement : « Je conclus avec Platon, dit Cicéron, que la meilleure forme de gouvernement est celle qui offre l'heureux mélange de la royauté, de l'aristocratie et de la démocratie » (1).

Jamais, à aucune autre époque, le régime anglais n'éveilla chez nous une attention plus grande, n'y donna lieu à des études plus approfondies et à des discussions plus passionnées (2). Le séjour de la

1. Cicéron, *Fragm. Républ*, lib. II. Chateaubriand reproduit ce passage dans ses Réflexions politiques, *op. cit.*, p. 145. — On retrouve la même opinion dans Polybe, Pythagore et Aristote.

2. Toutefois l'étude des institutions anglaises avait déjà donné lieu, au XVIII[e] siècle, à un mouvement intellectuel très important. Parmi les publications faites à cette époque et destinées à faire connaître l'Angleterre aux Français, nous citerons : *Histoire des révolutions d'Angleterre,* par le Père d'Orléans, de la compagnie de Jésus ; *Histoire d'Angleterre*, en dix volumes de Rapin-Thoiras où l'auteur s'était proposé « d'instruire les étrangers de l'origine et des progrès de la monarchie anglaise » ; *Histoire du parlement d'Angleterre*, de l'abbé Raynal ; enfin et surtout la *Constitution de l'Angleterre,* de de Lolme, l'ouvrage peut-être le plus intéressant au point de vue constitutionnel.

Enfin nous rappellerons que le premier comité de Constitution, créé par l'Assemblée constituante, appartenait à l'Ecole

famille royale et des émigrés en Angleterre avait tout d'abord contribué à établir de nombreuses relations avec ce pays. Ces relations continuèrent après la chute de l'Empire. La connaissance de l'anglais, très répandue en ce moment dans la classe supérieure, faisait que les journaux anglais étaient très lus chez nous. Et même, nombre de publicistes français écrivaient dans les journaux de Londres. N'a-t-on pas fréquemment reproché à M. Decazes de s'être servi de ce moyen pour combattre, avec l'approbation de Louis XVIII, l'influence du comte d'Artois (1) ?

Les mémoires du temps sont unanimes à signaler l'engouement général à cette époque pour les institutions anglaises. « Ceux, écrit Vitrolles, qui en haine de l'oppression de Bonaparte désiraient une Constitution, et ceux qui en avaient pris l'idée dans l'acte du Sénat et la réforme du lieutenant général du royaume, en trouvaient une toute faite : la Constitution de l'Angleterre, la seule connue qui eût résisté

anglaise, c'est-à-dire était composé en majeure partie d'hommes cherchant à organiser la monarchie française sur le type de celle de l'Angleterre : Mounier, Sieyès, de Clermont-Tonnerre, de Lally-Tollendal, Champion de Sycé, Le Chapelier et Bergasse, étaient les plus fervents parmi les promoteurs d'une imitation anglaise. On sait que leur projet présenté à l'Assemblée, fut repoussé par celle-ci.

1. V. Clausel de Consergues, *Projet de la proposition d'accusation contre le duc Decazes*, 4e édit., p. 60, 109, 122.

au temps et aux épreuves des dernières époques, et à laquelle on attribuait la prospérité de ce pays. Elle fut si *universellement adoptée* que *personne n'en concevait une autre*, depuis l'empereur de Russie qui m'en entretenait, jusqu'aux derniers employés de mes bureaux » (1). Et il ajoute ces réflexions bien caractéristiques de l'état de l'opinion à ce moment : « On dirait, qu'en certains moments, il y a des idées qui se répandent comme des épidémies. C'est une espèce de fièvre qui saisit les esprits et dont personne ne se garantit : elle est pour ainsi dire dans l'air qu'on respire. Personne ne discutait, personne ne mettait en doute si cet habit, fait à une taille autre que la nôtre, nous conviendrait ; personne ne se faisait une question de la difficulté de transplanter sur un sol nouveau le vieux chêne britannique » (2). Aucun jugement n'a fait mieux ressortir que celui-là l'admiration profonde des hommes de cette époque pour le régime de l'Angleterre.

On voit également en lisant Mme de Staël (3), que tous les libéraux du temps, ennemis de l'empire ou ralliés à lui, étaient intimement convaincus que la Constitution anglaise renfermait des « éléments de régénération applicables à tous les gouvernements ».

1. Vitrolles, *Mémoires*, II, p. 237.
2. Vitrolles, II, p. 238.
3. Mme de Staël, *op. cit.*, 2e partie, ch. XXIII.

En lisant les *Considération sur la Révolution* et les ouvrages de cette époque, on comprend comment il se fit que le Sénat chargé par les alliés de présenter une constitution à Louis XVIII, en rédigea une en quelques heures sur le modèle anglais. Mme de Staël avait reçu cette profonde admiration pour la coutume anglaise, de son père qui, ayant beaucoup connu l'Angleterre, avait conçu une grande estime pour ses institutions. Toutefois on ne retrouve pas dans ses réflexions la même ingéniosité que chez les libéraux de son époque, qui se complaisaient à la recherche de fausses analogies historiques entre l'histoire de France et celle d'Angleterre, analogies toujours dangereuses quand elles s'appliquent au gouvernement des sociétés humaines.

Dédaignant les artifices chers aux libéraux (1), Mme de Staël se contentait d'affirmer sur un ton doctoral que l'Angleterre était « le seul des grands empires de l'Europe où le dernier perfectionnement de l'ordre social à nous connu se soit accompli » (2) et en outre que sa « constitution est le plus beau

1. Nous ne voulons pas dire par là que Mme de Staël n'ait point fait de rapprochements historiques entre la France et l'Angleterre ; son ouvrage en fourmille au contraire ; mais outre que ces analogies étaient mieux choisies, elle ne prétendait pas en tirer les *déductions obligatoires* que présentaient à chaque instant les écrivains libéraux.

2. Mme de Staël, *op. cit.*, II, p. 12.

monument de justice et de grandeur morale existant parmi les Européens » (1). Ces apophtegmes étaient, alors, accueillies, par une opinion déjà sympathique, comme l'expression d'une vérité irréfutable.

L'auteur des *Considérations* prévoyait d'ailleurs les objections, et tenait à les dissiper d'avance. « Quoi ! dira-t-on, vous voulez donc que la France ne soit qu'une copie et une mauvaise copie de l'Angleterre ? — En vérité, je ne vois pas pourquoi les Français ni toute autre nation devraient rejeter l'usage de la boussole parce que ce sont les Italiens qui l'ont découverte. Il y a dans l'administration d'un pays, dans ses finances, dans son commerce, dans ses armées, beaucoup de choses qui tiennent aux localités et qui doivent différer selon les lieux, mais les bases d'une constitution sont les mêmes partout ». Et en arrivant à l'énumération des droits fondamentaux chez tous les peuples : « Quel est le peuple, ajoutait-elle, à qui de tels droits ne soient pas nécessaires ? et par quels autres principes que par ceux de l'Angleterre peut-on en obtenir la jouissance durable ? » (2).

Il n'y avait à cette époque presqu'aucun discours, aucun article, aucune brochure qui, traitant de la question constitutionnelle, ne parle, soit pour le préconiser, soit pour le combattre, de l'exemple de

1. Mme de Staël, *op. cit.*, II, p. 12.
2. *Ibidem.*, t. II, p. 275.

l'Angleterre (1). Il est certains pamphlets de Guizot, attaquant le gouvernement de Louis XVIII, que l'on prendrait, en le feuilletant, pour des études sur l'histoire de l'Angleterre sous les derniers Stuarts. Toutes ses brochures sont pleines de noms anglais et de dates du XVIIe siècle. Ainsi, dans celle qu'il intitule *Du gouvernement de la France pendant la Restauration et du ministère actuel* (1820), on voit à chaque instant revenir les noms de Southampton et de Clarendon, d'Ashley et d'Arlington, bien plus souvent, certes, que ceux de MM. Decazes, de Feltre, Royer-Collard et Camille Jordan, que l'auteur compare du reste, non sans quelque fantaisie, aux hommes d'Etat de Charles II.

Dans une autre brochure qui porte pour titre : *Des conspirations et de la justice politique*, Guizot cite des pages entières de State Trials, de Cobbett ; car, évidemment, la France ne pouvait avoir de Restauration sans jouir en même temps d'un complot de Roye-House, d'un procès Algernon Sidney, sans posséder un Titus Oates et un juge Jeffreys.

L'auteur anglais, dont nous avons parlé plus haut, M. Bodley, dit spirituellement à ce propos : « Puisque le sort de Charles Ier et de Louis XVI était de mourir par les mains de leurs sujets, il eût été préférable, pour

1. Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire en France*, Paris, 1904, p. 16.

l'histoire de France, que le roi d'Angleterre fut tombé à Neseby ou eût été secrètement assassiné à Carisbrook, comme le fut Edouard II à Berkeley ; ou bien que Louis XVI eût péri à l'attaque des Tuileries ou eût été massacré le mois suivant comme la princesse de Lamballe. Car le roi anglais et le roi français ayant été tous les deux décapités publiquement, sur un échafaud, après un semblant de jugement, les libéraux restèrent convaincus que la Révolution française et la Révolution anglaise étaient des phases absolument identiques dans l'histoire des deux pays. Peu leur importa que les causes politiques, financières et religieuses des deux Révolutions eussent été dissemblables, que les relations de l'un et de l'autre souverain avec l'Eglise, avec la noblesse et avec le peuple, ne présentâssent aucune analogie ; que les rapports qu avaient entre eux les trois Etats du royaume, dans chaque pays, fussent absolument différents ; qu'il n'y eût aucune ressemblance entre les circonstances qui avaient précédé et suivi les exécutions des deux monarques : l'Angleterre avait décapité son roi, la France avait décapité le sien, par conséquent la Révolution française était le pendant de la Révolution anglaise, les Bourbons correspondaient aux Stuarts, et tout ce qui s'en suit » (1).

Cette fine et ironique remarque de l'écrivain d'Ou-

1. Bodley, *op. cit.*, p. 367.

tre-Manche explique fort exactement l'attitude et les opinions des libéraux à cette époque. Quand la Restauration de Louis XVIII fut définitivement accomplie, ils ne doutèrent plus que toutes les étapes de la révolution anglaise dussent se reproduire ponctuellement en France. C'est ainsi que quinze ans plus tard, ils n'eurent pas de peine, comme nous le verrons plus loin, à préparer l'opinion au détrônement du roi légitime en faveur d'un prince du sang qui n'était pas l'héritier de la couronne. Ils montrèrent, avec un grand luxe d'arguments, que cet événement devait nécessairement se produire sur le modèle de la Révolution de 1688.

Il convient de remarquer cependant que des esprits éclairés protestèrent contre cet engouement extraordinaire et irraisonné d'une imitation anglaise. Dans ses *Réflexions politiques*, Chateaubriand rapporte les objections que les royalistes en général faisaient sur ce point : « Les royalistes disent : C'est en invoquant les progrès des lumières avec les mots de liberté et d'égalité que l'on a précipité la France dans tous les malheurs... On ne transporte point ainsi chez un peuple, le gouvernement d'un autre peuple : les gouvernements naissent des mœurs et sont fils du temps ; restons François et ne soyons pas Anglois ; ce qui est bon pour eux est mauvais pour nous » (1).

1. Chateaubriand, *Réflexions politiq.*, *op. cit.*, p. 143.

Mais par le fait même qu'elles venaient des royalistes, ces objections paraissaient suspectes, et elles étaient dédaignées.

Un publiciste de beaucoup d'esprit, M. Fiévée, employant la méthode des libéraux, éveilla cependant l'attention des esprits sérieux qui penchaient pour une imitation anglaise. Dans sa *Correspondance politique et administrative*, sorte de journal adressé au roi sous le couvert de M. de Blacas, il recherchait quelles pouvaient être désormais les conditions d'un gouvernement libre en France. Il se trouvait conduit à développer cette pensée que la liberté politique ne peut être le résultat d'un simple mécanisme plus ou moins bien combiné, mais qu'elle naît naturellement d'un ensemble d'idées, de mœurs, d'institutions normalement développées et consacrées par le temps. — Prenant comme exemple l'Angleterre, M. Fiévée démontrait que si ce pays est libre, ce n'est pas tant à la Grande Charte ni au Bill des droits qu'il le doit, mais à ce fait que la liberté est partout, dans le comté, dans la municipalité, dans la corporation. Des conseils municipaux indépendants, des conseils provinciaux autonomes, des corporations maîtresses d'elles-mêmes, tels sont les principaux facteurs d'une constitution libre. A cette constitution, quand elle existe, le système des deux Chambres peut ensuite s'adapter : celles-ci, uniquement occupées de la sauvegarde des intérêts nationaux, échappent aux préoc-

cupations d'intérêts particuliers : l'intérêt national prime ainsi celui des côteries. Mais prétendre implanter le système des deux Chambres dans un pays où il n'y a que des individus isolés les uns des autres, sans institutions locales et sans doctrines communes, c'est aboutir infailliblement à l'oppression par un parti, à la démagogie.

Le point de vue de la participation des Chambres au gouvernement, était, au moment où écrivait M. Fiévée, fort discuté. La position particulière que prenait l'éminent publiciste sur cette question brûlante, était de nature à faire réfléchir tous les esprits sérieux pour qui l'examen des faits mérite une attention au moins égale à l'apparition et au développement d'une opinion.

Mais la plupart des libéraux, hypnotisés par la prospérité actuelle de l'Angleterre, l'attribuaient, sans plus de raisons ni de recherches, au seul jeu du régime parlementaire, à son seul effet naturel. Un pays ne peut devenir prospère, disaient-ils, que s'il y règne la liberté. Or l'Angleterre est le pays classique de la liberté : ces institutions doivent donc nous servir de modèle.

Cette imitation aveugle et dangereuse d'une constitution étrangère fut combattue à la tribune par des hommes dont l'éloquence et les convictions auraient dû semble-t-il éclairer l'opinion des hommes réfléchis. « Les institutions politiques, disait Villèle, ne

se jettent point dans un moule et ne peuvent être fondées sur des théories ; nous en avons fait une assez longue expérience. Revenons à la constitution de nos pères, à celle qui est conforme à notre caractère national, qui est dans le sens de nos opinions et qui est gravée en traits ineffaçables dans le cœur de tous les Français. Les parties de notre ancienne organisation qui ont souffert, nous coûteront moins à réparer que les nouvelles ne nous coûteraient à établir » (1).

Royer-Collard se montra peut-être plus persuasif encore : « Si vous voulez substituer le gouvernement anglais à notre Charte française, donnez-nous donc la Constitution physique et morale de l'Angleterre ; faites donc que l'histoire d'Angleterre soit la nôtre, mettez dans notre balance politique une aristocratie puissante et honorée.. » (2).

Peut-être, en effet, c'était-il vouloir aller un peu vite que de chercher à acclimater ainsi chez nous, sans préparation, ni transition, une forme de gouvernement si peu conforme aux traditions nationales. Il est certain que les constitutions politiques ne peuvent s'improviser subitement, qu'il faut la collaboration des siècles pour leur donner à la fois une assise solide et un effet bienfaisant.

1. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, II, p. 150.
2. Rapporté par Barthélémy, *op. cit.*, p. 17.

Si la forme du gouvernement était un but, on comprendrait qu'elle puisse à la rigueur être créée artificiellement, de toutes pièces ; mais elle qu'un n'est moyen, et pour être bonne, pour assurer aux forces sociales un jeu libre et harmonieux, pour satisfaire aux besoins des individus et de la collectivité, et devenir ainsi un facteur de prospérité nationale, elle doit nécessairement s'adapter exactement aux idées, aux mœurs, aux coutumes et aux traditions de l'Etat qu'elle régit. « Un gouvernement, a dit un auteur, est le produit des habitudes, des traditions, de la civilisation des croyances d'un peuple » (1). Parmi les théoriciens de l'époque, Joseph de Maistre et quelques autres publicistes s'étaient fait les défenseurs de ces idées (2). Mais ils furent peu écoutés. L'opinion de la masse fut la plus forte et c'est elle qui décida de l'évolution constitutionnelle.

§ 2

Les doctrines.

En dehors de ceux qui pensaient que, pour trancher la question politique, il suffit d'attribuer la puissance *absolue* soit au peuple soit au roi, et de « condamner

1. Du Bled, *Histoire de la Monarchie de Juillet,* préface.
2. Duvergier de Hauranne, II, p. 145, cite de Bonald, Ducancel et l'auteur anonyme de la *Constitution du temps*.

ainsi l'humanité à subir passivement la tyrannie d'une *multitude* ou celle d'un *individu* », il se trouvait des penseurs qui refusant à tout pouvoir humain « le droit exorbitant d'absorber tous les droits et d'en disposer à sa fantaisie » admettaient une solution de forme plus modérée et plus libérale. Parmi ceux-là, les uns, comme Royer-Collard (1) et la presque totalité des royalistes modérés, défendaient le système de monarchie limitée établi par la Charte et prétendaient lui conserver l'esprit qui avait présidé à sa conception ; les autres, sous le nom de libéraux, considéraient la Charte comme une demi-mesure, une demi-satisfaction accordées aux tendances nouvelles et réclamaient une extension des dispositions constitutionnelles dans le sens parlementaire. Ayant à rechercher les facteurs qui ont contribué à la naissance et au développement du parlementarisme, nous nous en tiendrons strictement aux doctrines préconisant cette dernière opinion, remettant à plus tard l'examen de celles qui, par leur importance propre ou leur notoriété, doivent nécessairement entrer dans le cadre de notre étude historique.

Au premier rang des publicistes qui réclamaient la pratique du régime parlementaire, figure Benjamin

1. Nous parlons bien entendu de Roger Collard dans la première période de sa vie politique, alors qu'il était fortement attaché au parti et à la politique des Bourbons, c'est-à-dire jusqu'aux premières années du ministère Villèle.

Constant. Aussitôt après l'entrée de Louis XVIII à Paris, il avait publié, sous le titre de *Réflexions sur la Constitution et la distribution des pouvoirs*, un écrit fort substantiel, et qui, souvent réimprimé, eût l'influence la plus certaine et la plus marquée, sur l'éducation politique des Français de ce temps. Dans cet écrit, l'auteur s'attachait à démontrer que la liberté, si ardemment désirée à cette époque, pouvait parfaitement exister, pleine et entière sous une monarchie constitutionnelle, et qu'un certain équilibre des pouvoirs en est la condition nécessaire. Il établissait tout d'abord qu'une constitution est nécessaire pour fixer les relations réciproques du monarque et du peuple, et, tout en reconnaissant la supériorité des vieilles constitutions, des constitutions généralement non écrites mais passées dans les mœurs et éprouvées par le temps, il estimait que l'ancienne constitution française avait disparu avec l'établissement de la monarchie absolue ; depuis lors, elle était « tellement oubliée qu'il faut des recherches pour la découvrir et des arguments pour prouver son existence. Une constitution qui est le sujet du dissentiment des publicistes et des disputes des antiquaires, n'est qu'un objet d'érudition qui aurait, dans l'application pratique, tous les inconvénients de la nouveauté » (1).

1. Avant propos des *Réflexions sur les Constitutions et les Garanties*. Edition Laboulaye. Paris, Guillaumin, 1861, tome I, page 173.

Ceci posé, Benjamin Constant déclarait tout d'abord qu'au dessus du pouvoir constituant, existait des libertés individuelles fondamentales, des droits primordiaux auxquels ne pouvait toucher aucun gouvernement populaire ou royal ; par exemple la liberté religieuse, la liberté d'industrie, la liberté de la presse. Quant à l'organisation des pouvoirs, voici la façon dont Benjamin Constant l'entendait : Aux trois pouvoirs qui, depuis Montesquieu, étaient regardés comme les éléments constitutifs de tout gouvernement libre, il en ajoutait un quatrième, le pouvoir royal qu'il distinguait du pouvoir exécutif, et dont il faisait un pouvoir neutre, spécialement chargé de réprimer au besoin l'action du pouvoir législatif par la dissolution, l'action du pouvoir exécutif par la destitution des ministres, l'action du pouvoir judiciaire par le droit de grâce. « Les trois pouvoirs, disait-il, sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général ; mais quand ces ressorts dérangés se choquent, s'entrecroisent ou s'entravent, il faut une force neutre, en quelque sorte, qui les remette à leur place » (2).

1. Cette distinction avait été déjà proposée à l'Assemblée Constituante par M. de Clermont-Tonnerre. V. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 141.

2. Benjamin Constant. *Principes politiques.* Edition Laboulaye. Paris, Guillaumin, 1861, t. I, p. 19

De ces prémisses, l'auteur en arrivait à déduire l'inviolabilité du roi et la responsabilité des ministres, le droit de dissolution et le droit de sanction, la faculté pour les ministres de faire partie des Assemblées représentatives, l'attribution de l'initiative concurremment au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif. Il divisait le pouvoir législatif en deux Chambres ; mais par des raisons fortement déduites, il demandait que l'une de ces Chambres seulement fut élective, et que l'autre fut héréditaire : cette dernière constituerait une oligarchie puissante, et son pouvoir éclairé, traditionnel, moins sujet que celui de la Chambre élective à devenir la proie de l'opinion et des partis, exercerait dans le gouvernement du pays un rôle prépondérant, éclairé, prudent et sage. Il insistait beaucoup pour que les fonctions représentatives fussent absolument gratuites : c'était le moyen d'exclure des assemblées ceux qui. « briguant et obtenant les fonctions représentatives en vue du salaire, tendaient à les faire descendre au niveau des fonctions publiques déléguées par le pouvoir exécutif » (1) et n'y apportaient point ainsi les vues supérieures et désintéressées, nécessaires au parfait accomplissement de fonctions aussi graves.

Après avoir ainsi solidement établi les principes fondamentaux du gouvernement représentatif, Ben-

1. Duvergier de Hauranne, *op. cit*, p. 143.

jamin Constant aborde la question de la responsabilité des ministres (1). De l'inviolabilité du roi, découle nécessairement la responsabilité des ministres, et la Charte, par son article 13, l'a ainsi décidé. Mais de quelle nature est cette responsabilité, et comment les ministres doivent-ils être poursuivis et jugés ? Indépendamment des crimes et délits privés qui, bien évidemment, rentrent dans le droit commun, les ministres peuvent encourir la responsabilité à trois titres différents : ils peuvent commettre des actes illégaux et arbitraires ; ils peuvent mésuser de leur pouvoir légal au détriment de l'Etat et dans une intention criminelle; ils peuvent enfin, sans intention criminelle mais par négligence, par erreur, par incapacité, compromettre les intérêts qui leur sont confiés. Cette distinction faite, Benjamin Constant en concluait que, d'une part, tous les actes illégaux, fussent-ils d'ordre politique, devaient être jugés par les tribunaux ordinaires sur la plainte des parties lésées. Les Chambres restaient incompétentes à cet égard. D'autre part, les actes légaux mais mauvais et préjudiciables, devaient, sans distinction aucune, être jugés par la Chambre des pairs sur la dénonciation de la Chambre des députés, et cela, quel que fut le mobile de l'acte, pensée crimi-

1. Benjamin Constant, *Principes politiques op. cit.*, t. I, p. 70 et aussi sa brochure publiée en 1817 et intitulée : *De la responsabilité des ministres*, *op. cit* , t. I, p. 383.

nelle ou simple négligence. Toute mesure politique contraire à l'intérêt de l'Etat impliquait *trahison* ; tout mauvais emploi des deniers publics impliquait *concussion* : toutefois il appartenait aux Pairs d'apprécier ensuite le degré de gravité de la faute commise et d'y proportionner la peine méritée. De là, d'ailleurs, il résultait que toute loi précise sur la responsabilité était impossible. « Il y a, disait Benjamin Constant, mille manières d'entreprendre injustement ou inutilement une guerre ; de diriger avec trop de précipitation, trop de lenteur ou trop de négligence une guerre entreprise ;... d'ébranler le crédit, soit par des opérations hasardées, soit par des économies mal conçues... Il faut se borner à établir qu'un ministre trahit l'Etat toutes les fois qu'il exerce au détriment de l'Etat son autorité légale » (1).

Ce système, on le voit, imite de très près le système anglais. Il établit un parlementarisme à forme un peu spéciale, à forme aristocratique. Benjamin Constant se méfiait, non sans raison, des passions et des violences le plus souvent injustifiées de la Chambre populaire. Seulement pour rester dans l'absolue logique du système, il aurait fallu, semble-t-il, que, au lieu de

1. *Principes de politique*, *op. cit.*, t. I, p. 73. Le système d'accusation pour les ministres, que proposait Benjamin Constant, semble bien avoir été, en grande partie du moins, emprunté à la constitution girondine de 1793.

donner à la Chambre des pairs un nombre de membres illimité et d'accorder au roi la faculté de créer à sa guise des membres nouveaux, le chiffre de ces membres fut limité et arrêté par la Constitution. Si le roi peut, à son gré, opérer des *fournées de pairs* n'aura-t-il pas ainsi le moyen de toujours s'assurer l'approbation des Pairs pour les actes du gouvernement, et le contrôle donné à la Chambre haute ne viendra-t-il pas du même coup purement illusoire ?

Benjamin Constant croyait malgré tout, avoir concilié, dans son système, ces trois buts de tout bon gouvernement : autorité, liberté, responsabilité. « L'anarchie, disait-il, nous a décimés ; le despotisme nous a flétris ; couverts encore des cicatrices de nos blessures et des vestiges de nos fers, nous ne voulons ni nous replonger dans l'anarchie ni nous courber sous la servitude ». Et il démontrait que la monarchie parlementaire, telle qu'il la concevait, réunirait les avantages respectifs de la République et de la Royauté.

Il est un point sur lequel n'ous n'avons pas encore donné l'opinion de Benjamin Constant mais que nous devons examiner parce qu'il est connexe avec l'objet de notre présente étude : c'est la question du fameux principe de la souveraineté nationale. L'éminent publiciste l'a toujours repoussé. Dans ses *Principes de politique*, il déclare hautement qu'il faut éviter de recommencer à ce sujet l'éternelle métaphysique du

contrat social (1). Pour lui, « le principe premier est que la société politique a pour fin la liberté ». La volonté du peuple n'est « généralement qu'un moyen commode pour justifier tous les abus » et « la liberté n'est point garantie du seul fait de la souveraineté du peuple ». L'organisation d'un gouvernement libre doit avoir pour but de prémunir l'individu contre tout arbitraire, contre tout despotisme. La loi elle-même n'est pas souveraine (2), la souveraineté de la loi n'étant qu'un « despotisme impersonnel ». « Quand la puissance publique franchit cette ligne de la personnalité réservée (le domaine du Moi), l'autorité n'est pas légitime, alors même qu'elle serait la nation toute entière moins l'individu qu'elle opprime ». Le parlementarisme n'est en définitive pour lui

1. Préface de l'édition de 1818, *op. cit.*, p. LVIII

2. *Op. citat.*, p. 7 et suivantes. Si l'on s'en tient aux mots, aux apparences, Benjamin Constant a bien l'air d'admettre le principe de la souveraineté nationale, mais en déclarant hautement que cette souveraineté est « limitée et relative » (page 9), « circonscrite dans les bornes que lui tracent la justice et les droits des individus » (p. 15), ce qui revient à nier le principe de la souveraineté, ce terme exprimant précisément l'idée d'un pouvoir sans bornes, sans limites. « L'assentiment de la majorité, dit Constant (p. 9), ne suffit nullement pour légitimer les actes contraires à l'indépendance et à l'existence individuelle ;... cette majorité serait la nation toute entière, — moins le citoyen qu'elle opprime, qu'elle n'en serait pas plus légitime » (page 10).

qu'un moyen d'éviter le despotisme, l'oppression de l'individu, et non point une conséquence de la souveraineté populaire et du gouvernement représentatif.

Benjamin Constant fut le premier publiciste français qui exposa clairement les principes du régime parlementaire. Chateaubriand, dans sa *Monarchie selon la Charte*, ne fit que lui emprunter ses idées, emprunt que Benjamin Constant eût d'ailleurs le soin de bien établir dans les éditions suivantes de son livre. « Je dois observer que M. de Chateaubriand a adopté mon principe et jusqu'aux développements qui l'appuient, et qu'il en a fait dans le XIIe chapitre de sa *Monarchie selon la Charte*, une très éloquente paraphrase. Je l'en remercie. Mes idées ne peuvent que gagner en étant reproduites par un interprète d'un talent si rare ; seulement il exagère un peu » (1).

Les théories de Benjamin Constant, développées tant à la tribune, dans la presse et dans ses lettres, que dans ses ouvrages, eurent l'influence la plus marquée sur l'éducation parlementaire de la France libérale. Moins brillantes à coup sûr que celles de Chateaubriand, ses études étaient par contre plus serrées, plus juridiques et plus approfondies. Elles furent très répandues dans la bourgeoisie et contribuèrent grandement à tirer la classe moyenne de son

1. Cours, *op.cit.*, p. 299.

ignorance politique. Une admirable lucidité de raisonnement, une dialectique vive et rigoureuse valurent tout de suite à l'auteur une grande renommée dans la science politique.

Celui dont les idées et les doctrines eurent, après Benjamin Constant, le plus d'influence sur les esprits et l'évolution constitutionnelle vers le régime parlementaire, est incontestablement Chateaubriand. Par ses sentiments, l'auteur de la *Monarchie selon la Charte* se rattachait à l'ancien régime ; par sa raison, il se rattachait aux institutions nouvelles. « Déplorons à jamais, disait-il, la chute de l'ancien gouvernement, de cet admirable système dont la durée seule fait l'éloge ; mais enfin notre admiration, nos pleurs, nos regrets, ne nous rendrons par Du Guesclin, la Hire et Dunois (1). Nous ne pouvons faire que le xixe siècle soit le xvie, le xve, le xive. Tout change, tout se détruit, tout passe. On doit pour bien servir sa patrie, se soumettre aux révolutions que les siècles amènent, et pour être l'homme de son pays, il faut être l'homme de son temps » (2). Chateaubriand reconnaissait ainsi, dans ses *Réflexions politiques*, que les royalistes eux-mêmes devaient se rallier au nouvel ordre de chose, à la monarchie limitée par la Charte. Songer à toute autre forme de gouvernement

1. Chateaubriand. *Réflexions politiq. op. cit.*, p. 165.
2. *Idem*, p. 168.

était chimère ou folie. « La Convention nous a guéris pour jamais du penchant à la République ; Buonaparte nous a corrigés de l'amour pour le pouvoir absolu. Ces deux expériences nous apprennent qu'une monarchie limitée telle que nous la devons au roi, est le gouvernement qui convient le mieux à notre dignité comme à notre bonheur » (1). Et Chateaubriand s'efforçait de prouver que la Charte assurait aux deux opinions qui partageaient la France à ce moment tout ce qu'il y avait dans leurs vœux de raisonnable et de légitime ; à ceux-ci la liberté civile et politique, à ceux-là le principe d'ordre, d'autorité et de continuité qu'incarne la monarchie. La Charte, selon lui, était un traité de paix où chacun des partis rivaux abandonnait quelques prétentions pour concourir au bon ordre et à la prospérité de la patrie. A ceux qui trouvaient la constitution insuffisante, incomplète, il disait : « Le temps y apportera remède » (2). Et il leur citait l'exemple de l'Angleterre où la constitution était l'œuvre de plusieurs siècles.

L'auteur des *Réflexions politiques* était à n'en pas douter, au moment où il fit paraître sa brochure, c'est-à-dire à l'époque de la première Restauration, un partisan sincère et convaincu du nouveau régime instauré par Louis XVIII, c'est-à-dire du système de

1. Chateaubriand, *Réflexions politiq.*, *op. cit*, p. 184.
2. *Idem.* p. 78.

la monarchie limitée par la Charte, et cela dans le sens strict, exact de ses dispositions, dans l'esprit où elles avaient été rédigées. — La *Monarchie selon la Charte* publiée deux ans après, en 1816, marque une sensible évolution de l'opinion et des idées de l'auteur. C'est qu'entre temps, les Bourbons, chassés par le retour inopiné de Bonaparte, avaient dû chercher un nouveau refuge dans l'exil. Dès lors Chateaubriand avait pensé que le rétablissement de la dynastie capétienne pour être possible, définitif et stable, devait cette fois rallier pleinement l'opinion de la majorité du pays : ce but, estimait-il, serait atteint si les Bourbons se décidaient à donner satisfaction aux revendications des libéraux. Il suffisait pour cela de donner à la nation des garanties analogues à celles que l'on trouvait dans le gouvernement anglais. Il fallait en un mot se décider à adopter les principes essentiels du régime parlementaire. Ces idées apparaissent déjà dans le *Rapport sur l'état de la France fait au roi dans son conseil, à Gand* (1), rapport que Chateaubriand rédigea le 12 mai 1815. Elles furent plus tard développées avec un éclat incomparable dans la *Monarchie selon la Charte* qui parût à la fin de 1816, soulevant les plus vives polémiques.

Les principes développés dans cet ouvrage n'étaient sans doute point nouveau, Benjamin Constant les

1. Chateaubriand, *op. cit.*, p. 186.

ayant déjà exposés comme nous l'avons vu plus haut. Mais les *Principes politiques* étaient peu connus. D'autre part les incidents qui accompagnèrent la première édition de la *Monarchie selon la Charte* contribuèrent fortement à la propagation des idées qui y étaient développées. La brochure de Chateaubriand se répandit rapidement dans tous les milieux bourgeois et elle contribua plus efficacement encore que les écrits de Benjamin Constant à la diffusion des doctrines libérales.

Chateaubriand prétend faire reposer tout son système sur l'article 13 de la Charte qui dispose : « La personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables ». Chateaubriand en tire immédiatement cette conclusion : « Que rien ne procède directement du roi dans les actes du gouvernement ; que tout est l'œuvre du ministère, même la chose qui se fait au nom du roi et avec sa signature, projets de loi, ordonnances, choix des hommes » (1). Les ministres ne doivent donc point être considérés comme de simples exécuteurs de la volonté royale mais ils doivent rester libres dans leurs jugements et maîtres de leurs actions.

Quant au Parlement, il ne « doit pas souffrir que les ministres établissent en principe qu'ils sont indépendants des Chambres ; qu'ils peuvent refuser de

1. Chateaubriand, p. 262.

venir lorsqu'elles désirent leur présence ; qu'ils ne doivent compte qu'au roi de leur administration » (1). Mais « les Chambres ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux ministres. Les ministres doivent toujours répondre, toujours venir, quand les Chambres paroissent le souhaiter » (2), en un mot ils doivent être les « maîtres de la Chambre par le fond et leurs serviteurs par la forme » (3). Pour que ce but soit atteint, nécessairement « le ministère doit disposer de la majorité et marcher avec elle ; sans cela point de gouvernement ». Mais comment un ministère peut-il s'assurer le concours de la majorité ? Il n'y a qu'un moyen : c'est que ses éléments soient pris dans la majorité qui s'est constituée à la Chambre des députés : « Sous la monarchie constitutionnelle c'est l'opinion publique qui est la source et le principe du ministère, *principium et fons* ; et par une conséquence qui dérive de celle-ci, le ministère doit sortir de la majorité de la Chambre des députés, puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire » (4). Ainsi s'explique et se justifie une règle absolument essentielle dans tout gouvernement parlementaire.

1. Chateaubriand, p. 278.
2. *Id.*, p. 278.
3. *Id.*, p. 279.
4. *Id.*, *op. cit.*, p. 291.

Puis Chateaubriand déclare que « le ministère, une fois formé, doit être un » (1). Et il explique que cela ne veut point dire que « la différence d'opinions politiques dans des hommes de mérite, lorsqu'ils sont encore isolés, soit un obstacle à leur réunion dans un ministère » (2) ; seulement il est nécessaire que les ministres étant une fois « assis au timon de l'Etat, ils ne gouvernent plus que dans un même esprit » (3).

L'auteur consacre tout un chapitre (4) à montrer que le ministère doit conduire ou suivre la majorité : « Point de milieu dans une constitution de la nature de la nôtre : il faut que le ministère mène la majorité ou qu'il la suive. S'il ne peut ou ne veut prendre ni l'un ni l'autre de ces partis, il faut qu'il chasse la Chambre ou qu'il s'en aille ». Enfin le dernier chapitre (5) de la partie théorique renferme le développement de cette idée que les ministres doivent toujours aller aux Chambres pour y discuter les lois et défendre leurs projets.

Quant au principe de la responsabilité politique des ministres, Chateaubriand l'établit clairement lorsqu'il déclare : « Le ministère doit disposer de la majo-

1. Chateaubriand, *op. cit.*, p. 291.
2. *Ibidem.*
3. *Id.*, p. 292.
4. Chap. 39, p. 308.
5. Chap. 40, p. 309.

rité et marcher avec elle ; sans cela point de gouvernement.... Il faut que le ministère mène la majorité ou qu'il la suive. S'il ne peut ou ne veut prendre ni l'un ni l'autre de ces partis, il faut qu'il chasse la Chambre ou qu'il s'en aille... » Et Chateaubriand prévenait tout de suite l'objection qu'on ne manquerait pas de lui faire en lui montrant le danger des pouvoirs excessifs qu'il paraissait indirectement accorder ainsi au Parlement ; l'exemple de l'Assemblée Constituante « envahissant » tous les autres pouvoirs et les tenant sous sa domination effective n'était-il pas encore présent dans toutes les mémoires ? Chateaubriand répondait que la Charte avait écarté tout péril de ce côté en attribuant au roi un droit de veto absolu.

Ces différents principes une fois établis, il en déduisait fortement toutes les conséquences : l'initiative des lois, sinon entièrement abandonnées aux Chambres du moins partagées avec elles, le droit d'amendement sans limites, la publicité des séances, même pour la Chambre des pairs, l'unité et la solidarité du ministère, la liberté de la presse, surtout, sans laquelle le gouvernement représentatif ne pouvait exister en réalité (3).

1. Chateaubriand, *op. cit.*, p. 279.
2. *Id.*, p. 309.
3. *Id.*, p. 281 : « Le gouvernement représentatif s'éclaire

On le voit, Chateaubriand professait dans cet ouvrage la pure doctrine du parlementarisme ; les libéraux de 1830 ne l'entendront pas autrement. — La *Monarchie selon la Charte* comprenait en outre une partie historique où l'auteur déclarait une guerre à mort aux « intérêts moraux révolutionnaires » (1) et proclamait la nécessité de confier les premières places de l'Etat aux amis de la monarchie légitime (2) afin d'y consolider l'ordre et la paix. Ceci fit passer cela : Les royalistes qui n'auraient pas manqué de protester contre les doctrines libérales de l'auteur, les envisagèrent avec plus de confiance en voyant que Chateaubriand entendait leur réserver la première place dans l'administration et le gouvernement.

La *Monarchie selon la Charte* fut jugée à cette époque comme un vrai chef d'œuvre de littérature politique. Il eût un immense retentissement et fut bientôt considéré, selon le mot de son auteur, comme un catéchisme constitutionnel (3).

par l'opinion publique, et est fondé sur elle.... Comment le ministère et les Chambres connaîtront-ils l'opinion publique qui fait la volonté générale, si cette opinion ne peut librement s'expliquer ? »

1. Chateaubriand, p. 332.

2. *Id.*, chap. 51 et 52.

3. On s'est demandé si Chateaubriand était bien un parlementaire convaincu, et s'il avait été sincère en écrivant la *Monarchie selon la Charte*. Si l'on consulte les *Mémoires d'Outre-*

A côté des écrits considérables que nous venons d'examiner, il y en a d'autres qui, bien qu'ayant eu un retentissement moins grand, n'en ont pas moins eu une influence réelle sur le développement du régime parlementaire à cette époque. Parmi ces ouvrages de moindre importance, nous ne citerons que le suivant : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*. Il parut sans nom d'auteur. Les uns l'attribuent à Lally Tollendal, d'autres à Vitrolles. Examinant les causes du malaise qui existait dès le début du régime dans le gouvernement et l'administration, l'auteur dit qu'elles résident « dans l'incohérence qui existait entre la nature du gouvernement qu'on avait adopté et l'organisation ministérielle ». A tort, « on n'avait pas cru nécessaire de modifier (celle-ci) en même temps qu'on nous donnait une nouvelle division des pouvoirs, et à ces pouvoirs, une action toute nouvelle ». Or, selon l'auteur, « pour être dans la logique du gouvernement représentatif, pour être fort, le ministère devait présenter une unité rigoureuse, une

Tombe (t. VII, p. 225), on y voit, non sans surprise, l'auteur déclarer qu'il n'a jamais été parlementaire et qu'il écrivit l'ouvrage visé dans un « accès de constitution » et sous l'influence de la passion politique. « J'étois idolâtre de ma dame et j'aurois traversé les flammes pour l'emporter dans mes bras ». Ses idées et sa conduite après 1816 furent loin en effet d'être toujours en parfaite harmonie avec les principes qu'il avait affichés au début.

homogénéité parfaite, être en union intime avec la majorité des Chambres; en outre il devait avoir une responsabilité qui lui assurât, à l'égard de la Couronne, dignité et indépendance ».

Tous ces principes furent finalement adoptés par le parti libéral et défendus à la tribune par Chauvelin, Laffitte, Sebastiani, Casimir Perier, le général Foy (1), et dans la presse par les organes suivants : l'*Indépendant*, le *Courrier Français*, le *Censeur* (Comte et Dunoyer), le *Mercure* et la *Minerve*. Citons aussi la *Bibliothèque historique* (revue), après 1824 le *Journal des Débats*, enfin en 1829 et 1830 le *National* et le *Temps*.

§ 3

Les hommes.

α. **Louis XVIII.** — L'historien qui recherche les différentes causes qui ont favorisé l'établissement du régime parlementaire en France, ne peut manquer de s'arrêter un moment sur la curieuse physionomie de

1. Intentionnellement nous n'avons pas nommé Royer-Collard, car il n'embrassa les théories parlementaires qu'à une époque où elles apparaissaient déjà nettement dans le domaine des faits.

ce prince et de chercher à dégager les côtés intéressants, à cet égard, de sa personnalité si complexe.

Nous avons déjà examiné quelles étaient les opinions de Louis XVIII en matière constitutionnelle : elles étaient aux antipodes de la théorie parlementaire. Et cependant, quoique cela paraisse paradoxal, il n'est point douteux que l'attitude et la conduite de ce roi, aient singulièrement favorisé le développement des doctrines libérales. Un rapprochement entre la Charte de 1814 et la Constitution prussienne, bien qu'il s'agisse de milieux différents, est fort instructif à ce sujet.

Octroyées dans des circonstances à peu près analogues et par des souverains qui ont voulu donner à un acte imposé par les circonstances, le caractère et les apparences d'une concession gracieuse, conçues en outre dans des termes à peu près identiques, ces deux constitutions ont finalement évolué dans un sens complètement opposé. La constitution prussienne, tout comme la Charte de 1814, contenait le principe de la « responsabilité des ministres » (art. 43), mais pas plus que la Charte elle n'en indiquait la nature exacte et les conséquences. Quoiqu'on en ait dit chez nous sur le tempérament et le caractère des Chambres prussiennes, celles-ci montrèrent dès le début leur intention non équivoque de participer au gouvernement par un contrôle sérieux de tous ses actes. On put croire un moment que le gouvernement parlementaire

allait définitivement se constituer en Prusse : c'est lorsque, en 1862, le ministère Hohenlohe, mis en minorité, fut acculé à la démission par le refus du budget. Mais à ce moment survient un fait décisif. Le roi Frédéric-Guillaume bien décidé à ne point capituler devant les prétentions de son Parlement, remet la direction des affaires à un homme énergique et résolu : M. de Bismark. Confiant pleinement dans la parole de son roi qui lui promettait un appui fidèle, Bismark se déclarait délibérement ministre du roi et non de la majorité. Il sut se passer de cette majorité et gouverner sans elle : la confiance du roi, sûre et constante, lui suffisait. L'évolution constitutionnelle de la Prusse vers un régime parlementaire était définitivement paralysée.

Louis XVIII n'avait point, du moins en 1814, l'énergie nécessaire pour tenir tête à un Parlement, à la façon du roi Frédéric-Guillaume. Déjà vieux et affaibli par les infirmités, possédant en outre un tempérament naturellement pacifique, prudent, conciliant, ayant le caractère assoupli par les malheurs et désabusé par les revers, il ne se sentit ni la force ni le courage de lutter contre les prétentions des Chambres et de s'opposer à leur envahissement. Il aurait voulu assurément, par principe et par tradition, être un roi d'ancien régime ; mais par prudence et par faiblesse, il se résigna à n'être, en fait, qu'un roi parlementaire.

Tous les historiens rapportent que Louis XVIII,

surtout vers la fin de son règne, montra peu de goût pour les affaires. Villèle assure qu'il s'endormait durant les explications du duc de Richelieu. Assez souvent, il signait les pièces qu'on lui présentait sans les contrôler. Et s'il tenait à ce que le *Moniteur* relata chaque jour qu'il s'était entretenu deux heures avec ses ministres sur les affaires du royaume, c'était autant pour sauvegarder les apparences aux yeux du public, que pour satisfaire à ses obligations royales.

Cette indifférence pour les affaires de l'Etat, il faut l'attribuer non seulement à l'âge et aux infirmités du vieux roi, mais surtout à ses désillusions et à la conscience de l'impossibilité où il était, malgré ses goûts et ses désirs, d'exercer un pouvoir personnel. Ainsi s'explique qu'il ait presque totalement remis l'exercice de ses fonctions gouvernementales à ses ministres, et qu'il se soit abandonné plus que de raison à l'influence de ses amis favoris, particulièrement de Mme du Cayla.

Toutefois, pour sauvegarder sa dignité, il croyait devoir masquer son inaction ou sa complaisance par les nécessités du gouvernement parlementaire. Il déclarait qu'avec les formes de gouvernement qu'il avait adoptées, formes imitées de la constitution anglaise, son intervention trop positive se concilierait mal avec la juste indépendance de ses ministres (1).

1. Barthélemy, *op. cit.*, p. 97.

Conformément à la rigueur des principes, il devait leur laisser tout le poids et toute la responsabilité des affaires.

Etait-il sincère quand il se justifiait de la sorte? Reconnaissait-il véritablement la nécessité de l'application du régime parlementaire et celle de l'indépendance de ses ministres à son égard? Une pareille supposition serait en contradiction formelle avec le passé, le caractère et les idées de Louis XVIII. Il s'est chargé, du reste, de le prouver à diverses reprises : « Je déclare, écrivait-il à Decazes, que je ne veux pas être le roi de carreau ». — Chateaubriand ayant joué dans l'affaire de la conversion des rentes, un rôle assez ambigu, Louis XVIII, sans attendre que ses collègues se soient prononcés sur son cas, lui signifie immédiatement sa révocation. — A propos de la dissolution de la Chambre introuvable, il écrivit à Decazes : « L'affaire sera rapportée demain et je désire qu'en ma présence chacun développe sa pensée, car il ne s'agit pas pour moi de suivre l'avis de mes ministres, *fut-il unanime*, mais de prendre une des plus grandes résolutions que je serai peut-être jamais dans le cas de prendre ».

Enfin, dernier exemple, quand il vit, lors du congrès de Véronne, que ses ministres, attentifs à ne point mécontenter les puissances étrangères, étaient,

1. Ernest Daudet, Louis XVIII et le duc Decazes, p. 321.

comme leurs collègues étrangers, pour une action combinée des puissances, limitée, quant à l'heure présente, au retrait des ambassadeurs, Louis XVIII déclara devant son conseil : « Louis XIV a détruit les Pyrénées ; je ne les laisserai pas relever. Il a placé ma maison sur le trône d'Espagne, je ne l'en laisserai pas tomber. Les autres souverains n'ont pas à remplir à Madrid les mêmes devoirs que moi. Mon ambassadeur ne doit quitter cette ville que le jour où cent mille Français s'avanceront pour le remplacer » (1).

Ces fières paroles prouvent comment, à l'occasion, Louis XVIII savait faire bon marché des « nécessités parlementaires » qu'il représentait, avec une connaissance si approfondie au duc de Richelieu à l'époque où, circonvenu par Mme du Cayla, il voulut s'en débarrasser.

De nombreux faits témoignent, comme le dernier, combien Louis XVIII portait haut le sentiment de l'intérêt et de l'honneur français. En 1800, il écrivait dans les instructions secrètes données à M. de Saint-Priest accrédité près la cour de Vienne au moment où la coalition se préparait à frapper un grand coup qui pouvait faire prévoir l'éventualité d'un remaniement de l'Europe et d'une Restauration en France : « Si pour faire une frontière aux Pays-Bas, on demandait la cession de quelques places, M. de Saint-Priest

1. Villèle, *Mémoires*, t. V, p. 121.

déclarerait qu'il m'est impossible d'y consentir.... parce que ce serait me déshonorer, et qu'assurément *je ne sacrifierai pas au désir de régner, le seul bien qui me reste*, celui que nul homme, excepté moi, ne saurait me ravir, *l'honneur*....; que si j'avais la honteuse faiblesse d'y consentir, le traité qui s'en suivrait ressemblerait trop à celui de Madrid pour ne pas avoir les mêmes suites. Enfin, si malgré toutes ces raisons, le ministre autrichien s'obstinait jusqu'à faire *de la cession de la moindre bicoque en France*, une condition *sine qua non*, M. de Saint-Priest n'aurait plus qu'à demander des passe-ports pour venir me retrouver » (1).

Ces paroles énergiques montrent l'inanité de certaines allégations d'après lesquelles Louis XVIII se serait montré fort complaisant envers les alliés et aurait facilement accepté leurs concours pour la conquête de sa couronne. Il s'est d'ailleurs clairement exprimé à ce sujet : « Pardessus tout, écrivait-il à Decazes, je ne veux pas de l'appui étranger ; *plutôt mourir de la main des Français que d'exister par la protection étrangère* » (2). On voit maintenant combien est fausse et ridicule la légende d'après laquelle les Bourbons ne seraient rentrés que dans « les fourgons de

1. Lettres et Instructions, *op. cit.*, p. 155 et 156.

2. Paul Matter, *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Paris, Alcan, 1898, in-8, p. 71.

l'étranger ». En réalité, ni le roi de Prusse, ni les empereurs d'Autriche et de Russie ne s'étaient montrés partisans du retour de Louis XVIII. Seul Wellington appuya sa candidature, et pour le seul motif qu'il ne croyait point la paix possible en Europe sans le retour de la dynastie légitime sur le trône de France.

Quant à l'influence des étrangers sur le gouvernement même de la France à cette époque, elle fut également nulle, ou à peu près (1). Ainsi l'empereur Alexandre, en déférant au Sénat la nomination du gouvernement provisoire et la rédaction de la constitution, croyait avoir définitivement tranché la question, si débattue à ce moment, de savoir ce que serait la constitution et de qui elle émanerait. Mais, malgré les efforts réunis de M. de Laharpe, ancien précepteur d'Alexandre, de M. Pozzo di Borgo, son conseiller intime, et de M. de Talleyrand, venus au devant du roi à Compiègne pour lui faire accepter la constitution du Sénat ou du moins transiger dans un sens conforme aux intentions du tsar, Louis XVIII ne voulut rien céder de son droit suprême. Nous avons vu, plus haut, comment il agit pour le faire triompher définiti-

1. Voir l'opinion contraire dans un article de Joseph Delpech sur l'ouvrage déjà cité de M. Barthélemy, et dans la *Revue du droit public* du 1er trimestre 1905, p. 215.

vement. « C'est une affaire manquée, dit le tsar en quittant la France, je pars bien affligé » (1).

On sait du reste, par le passage de la lettre à Decazes que nous avons rapporté plus haut, et par certaines de ses paroles déjà citées, combien Louis XVIII était peu disposé à supporter le joug des étrangers.

Pour nous résumer, deux seules causes influèrent sur la volonté de Louis XVIII et le déterminèrent à accepter une imitation *pratique* du gouvernement anglais : tout d'abord son caractère et son tempérament propres qui, usés par l'âge et les infirmités, affaiblis par la longue durée de ses infortunes passées, et naturellement portés aux transactions et à la conciliation, n'étaient point aptes à soutenir une lutte énergique et constante contre un Parlement où les passions devaient revêtir, à cette époque, un caractère de si extrême violence ; — en second lieu la tactique politique et les exigeances obstinées, ardentes, toujours grandissantes, du parti triomphant et des libéraux à la Chambre. — Les Ultras ont eux-mêmes joué à ce point de vue, comme nous le verrons, un rôle dont le résultat eût une portée immense sur les destinées parlementaires de la Restauration.

Louis XVIII préféra, à cet égard, s'incliner devant la tyrannie des circonstances que de leur faire face et de leur tenir tête. Il faut d'ailleurs reconnaître que s'il ne

1. Doisy, *op citat.*, p 282.

montra point la fermeté de caractère dont fit preuve le roi de Prusse quelques années plus tard en des circonstances analogues, il n'eut point non plus l'avantage de trouver dans son entourage un homme capable de l'aider contre les entreprises des partis, et de témoigner, à l'égard d'un Parlement fermement résolu à exercer le contrôle souverain, la farouche énergie et l'indépendance hautaine d'un Bismark.

Charles X. — Si l'étude de la personnalité de Louis XVIII, offre un réel intérêt à l'historien qui recherche les différentes causes ayant contribué au développement du régime parlementaire en France, il n'en est pas de même de celle de Charles X. Intimement pénétré des mêmes convictions absolutistes que son frère, mais beaucoup moins porté que lui à céder aux influences extérieures et à transiger avec ce qu'il croyait être ses droits stricts, ce prince ne devait nullement favoriser sous son règne le progrès des idées parlementaires. La connaissance des idées et du caractère de Charles X nous est malgré tout nécessaire pour comprendre son rôle politique, et le souci de l'ordre et de la symétrie nous obligent à en placer l'étude à l'endroit où nous sommes.

Louis XVIII et Charles X différaient autant au moral qu'au physique. Alors que le premier paraissait déjà accablé par les infirmités, le second avait conservé toutes les allures et la vivacité de sa jeunesse. La

physionomie de l'un était grave, solennelle ; celle de l'autre, enjouée et souriante. Louis XVIII était sage par scepticisme, calcul et tempérament. Charles X possédait surtout les qualités brillantes de grâce et de dignité qui captivent les peuples. Son esprit était aimable, loyal, bienveillant ; mais par contre, il était malheureusement faible, superficiel, irrésolu, et optimiste à l'excès.

« Noblesse, franchise, majesté, bonté, honnêteté, candeur, tout, dans sa physionomie, dit Lamartine (1), réevlait un homme né pour aimer et pour être aimé. La profondeur et la solidité manquaient seules à ce visage : en le regardant, on se sentait attiré vers l'homme, on doutait du roi » (1). Son jugement manquait de cette sûreté, et son caractère de cette tenue et de cette suite, si nécessaire, en politique.

L'ancien comte d'Artois avait peu pensé, peu réfléchi dans sa vie. Homme de cœur et de premier mouvement, il n'avait point cette maturité de l'esprit et de la pensée que donnent seuls le travail et la méditation. Toutefois sa grande et solide piété, outre qu'elle avait fait de lui un prince vertueux, en fit un homme de devoir, un monarque attentif à l'intérêt de son peuple, tout disposé à lui consacrer son temps, ses efforts et à lui sacrifier même ses goûts et ses vues person-

1. Lamartine, *Histoire de la Restauration*, Paris, Pagnerre, 1852, tome VIII, p. 2.

nelles quand cela lui paraissait raisonnable et légitime.

Les conceptions de Charles X, en politique, étaient, avons nous dit, les mêmes que celles de son frère, exposées plus haut. Seule, la manière de s'y conformer dans la pratique différait entre les deux princes. — Tout comme Louis XVIII, Charles X était convaincu que la France ne pouvait être sauvée que par son retour à la tradition, aux principes essentiels de sa constitution native. Il n'en faut point conclure d'ailleurs que Charles X désirait en définitive un retour pur et simple à l'ancien régime, avec tous ses abus, et toutes ses survivances fâcheuses. Sans être un penseur bien profond, Charles X comprenait parfaitement que le passé avait eu ses erreurs et qu'il eût été non seulement dangereux mais aussi ridicule et absurde d'en exiger le retour.

Seulement, il était persuadé, ainsi que son frère, que les abus introduits au cours des temps dans une institution, ne constituent nullement un motif rationnel et suffisant pour condamner l'institution elle-même, alors surtout que cette institution, consacrée par le temps et passée dans les mœurs, avait fait de la France, une nation forte, homogène, naguère encore la première nation du monde civilisé. Il croyait qu'il était sage de revenir aux grandes lignes de la constitution nationale, telle qu'elle devait être, dépouillée des erreurs qui s'y étaient glissées au cours des temps,

assez large pour subvenir à toutes les nécessités nouvelles de la société, assez souple pour suivre son évolution et s'y adapter, analogue en somme, dans ses ressources et ses bienfaits, à la vieille coutume anglaise tant admirée. — Aussi Charles X regrettait-il incontestablement que la Révolution ait imposé aux monarchies ces constitutions écrites, nouvelles, étrangères, sans racines dans les mœurs et sans liens dans le passé. Œuvres purement artificielles à ses yeux, il les considérait comme de simples accords momentanés entre la Révolte et la Légitimité. Quelques années d'expérience suffiraient, selon lui, à démontrer l'incompatibilité absolue en France des principes de 89 et des traditions de la vieille monarchie. L'expérience faite, et le peuple définitivement éclairé sur l'inconséquence des nouvelles institutions, on reviendrait peu à peu et sans secousses aux anciennes traditions. « On l'a voulue, disait-il à Pasquier en 1814 en parlant de la Charte ; il faut bien en essayer ; mais l'expérience sera bientôt faite, et si, au bout d'une année ou deux, on voit que ça ne marche pas rondement, on reviendra à l'ordre naturel des choses » (1).

En 1824, au moment où il montait sur le trône, les idées de Charles X s'étaient pourtant modifiées sur ce dernier point. Si par goût, par sentiment et par con-

1. Pasquier, *Mémoires*, t. III, p. 41.

viction, il préférait encore l'ancienne constitution monarchique au nouvel ordre de choses établi et consacré par son frère, par raisonnement, par devoir, il était décidé et sincèrement résolu à maintenir la Charte et ses institutions. « J'ai promis comme sujet, disait-il aux députés et aux pairs réunis pour saluer son avènement au trône, de maintenir la Charte et les institutions que nous devons au souverain dont le ciel vient de nous priver. Aujourd'hui que le droit de ma naissance fait tomber le pouvoir entre mes mains, je l'emploierai tout entier à consolider pour le bonheur de mon peuple, le grand acte que j'ai promis de maintenir ».

Ces paroles produisirent une impression des plus favorables. Elles dissipaient les insinuations malveillantes d'une certaine presse sur le rôle futur du nouveau roi.

Jamais prince n'avait été, en effet, avant son avènement au trône, l'objet de plus de défiance, de prévention, ni en butte à plus d'attaques que Charles X. La tactique de tous les partis antidynastiques avait été de le représenter comme un ennemi irréconciliable des institutions nouvelles, et comme un prince résolu à tenter une contre-révolution en France (1). C'était, disait-on, un prince inintelligent et incapable d'application, d'une piété étroite et mal entendue, dont le

1. Nettement, *Histoire de la Restauration*, t. VII, p. 2.

règne devait fatalement être celui des jésuites. Il était ennemi de toute liberté, partisan de la puissance absolue, et le futur restaurateur de l'ancien régime. C'était par conséquent l'ennemi juré de la Charte qu'il lui tardait d'abolir (1).

Charles X ne tarda pas à démentir ces inquiètudes et à donner un gage de ses nouvelles intentions. Au lieu de former un ministère d'extrême droite avec M. de Polignac, M. de Fitz-James et M. de Vitrolles, comme on s'y attendait, le nouveau roi dit à Villèle qui venait, selon les usages, lui remettre la démission du cabinet : « Gardez vos portefeuilles, Messieurs, vous avez toute ma confiance ». Quelques années plus tard, en confiant à M. de Martignac, libéral avéré, le soin de former un nouveau ministère, Charles X donna une preuve plus manifeste encore de sa sincérité et de sa loyauté. « Il était, dit l'un de ces biographes, trop pénétré de ses devoirs pour rien accorder à ses goûts dans les choses qui touchaient aux grands intérêts de l'Etat » (2).

A peine est-il besoin de réfuter l'opinion de certains historiens qui font un crime à Charles X de n'avoir ni compris ni surtout pratiqué son rôle de chef d'Etat parlementaire (3). A un reproche aussi singulier, il

1. Vedrennes, *Vie de Charles X*, Paris, Lecoffre, 1879, 3e édit., t. II, p. 154.

2. *Idem*, II, p. 157.

3. Barthélemy, *op. cit.*, p. 104.

est facile de répondre que le frère de Louis XVIII n'entendit à aucune époque de sa vie, être tenu de jouer le rôle d'un monarque anglais. Il avait juré d'observer la Charte, en toute sincérité, mais rien de plus. Or, la Charte, nous l'avons vu, instituait une monarchie limitée, et non parlementaire : son préambule contenait même l'affirmation du vieux principe de la prééminence royale. Il est donc puéril de reprocher à Charles X de ne pas avoir pratiqué la doctrine de Châteaubriand ou celle de Benjamin Constant.

Selon les termes mêmes de la Charte et l'esprit de ses auteurs, Charles X entendit gouverner personnellement et non se désintéresser du pouvoir comme l'avait fait Louis XVIII. « Tout est changé, écrivait Guizot à Barante après la mort de Louis XVIII. Il n'y a plus de ministère ; le pouvoir royal a remplacé quant à présent le pouvoir ministériel : Villèle était maître et n'est plus qu'un serviteur » (1). En gouvernant effectivement, Charles X ne croyait d'ailleurs que se conformer strictement aux obligations impliquées à ses yeux par son rôle de « roi très-chrétien », mis par Dieu à la tête du pays pour lui assurer, au moyen d'un gouvernement sage et vigilant, la prospérité et le bonheur.

Tous les mémoires du temps nous montrent Charles X présidant toujours en personne le conseil

1. Barante, *Souvenirs*, t. III, p. 231.

des ministres, se faisant rendre un compte exact des affaires en cours, s'entourant de tous les conseils utiles pour toute décision importante (1).

Villèle déclare que le roi entendit toujours se réserver la direction de la politique étrangère ; quant aux affaires intérieures, il n'accepta jamais de signer de confiance, comme Louis XVIII, tout ce que lui présentaient ses ministres (2).

Si en définitive, Charles X n'entendit jamais se plier aux exigeances des principes parlementaires, c'est qu'il considérait ce mode de gouvernement comme contraire à la fois, et à l'esprit de la Charte qu'il avait juré de respecter et de faire respecter, et aux traditions du pouvoir monarchique en France. — En cela, Charles X restait logique et d'accord avec ses principes, mais il eût le tort de s'appuyer en dernier lieu sur un seul parti, le parti ultra, le plus impopulaire de tous ; puis, et surtout, de manquer de constance, de fermeté et de perspicacité dans sa ligne de conduite. Nul doute qu'une attitude nette, résolue et pleinement indépendante de sa part à l'égard des partis, n'eût épargné, à la France une nouvelle révolution, et aux Bourbons un nouvel exil (3).

1. Barante, *Souvenirs*, t. III, p. 444.

2. Villèle, *Mémoires*, t. V, p. 105, 174, 243, etc...

3. Ce jugement de Rivarol, relatif à Louis XVI, peut également s'appliquer à Charles X : « Les vertus d'un monarque ne peuvent pas être celles d'un particulier ; un roi honnête homme et qui n'est que cela, est un pauvre homme de roi. »

Les Ultras. — *Influence de leur conduite politique sur le développement du parlementarisme.* — Si nous nous étions proposés de retracer l'histoire de tous les faits parlementaires sous la Restauration, nous aurions parlé des divers partis qui s'y agitèrent, et nous aurions exposé, au moins sommairement, le programme de chacun d'eux. Mais le lecteur a été prévenu au début de cette étude que notre but se borne principalement à suivre l'évolution théorique et pratique des principes parlementaires en France et à montrer quelles idées, quels faits, quels évènements et quels hommes ont agi sur cette évolution.

Si donc nous parlons ici du parti ultra, on ne sera pas étonné que nous ne parlions point des idées, du programme de ce parti, idées et programmes qui n'avaient rien de commun avec les doctrines parlementaires et n'ont pu par conséquent contribuer à leur développement. Nous voulons simplement montrer ici quelle fut l'attitude politique des ultras, car, bien que cela paraisse tout d'abord paradoxal, elle contribua grandement à l'introduction des pratiques parlementaires en France.

L'acuité des passions politiques chez les Ultras s'explique si l'on songe aux circonstances qui les portèrent au pouvoir. C'était au lendemain d'une révolution soudaine qui après avoir renversé la monarchie à peine rétablie, déchaînait sur la France tous les maux de la guerre civile et de la guerre étrangère. La nation,

lasse de tant de troubles, effrayée par le péril où l'avait mise le jeu des ambitions particulières, avait choisi pour la représenter, de vieux royalistes, défenseurs des idées d'ordre, d'autorité, de tradition. Ceux-ci, « habitués à voir dans la Révolution, la révolte de l'enfer contre le ciel », et animés par les sentiments de rancune et de haine depuis longtemps accumulés dans leur cœur, voulurent profiter de l'occasion qui leur était offerte pour la première fois depuis vingt-cinq ans, de faire rentrer la France dans la voie qu'ils considéraient comme la seule voie du salut. Ils avaient l'intime conviction que l'ordre de choses nouveau était foncièrement mauvais et de nature à entretenir dans la nation un perpétuel ferment d'anarchie. Impatients de réaliser toutes les réformes qu'ils projetaient, les Ultras, déposèrent sur le bureau de la *Chambre introuvable* de nombreuses propositions tendant à rétablir certaines institutions de l'ancienne monarchie. En outre ils agissaient directement auprès du roi et de ses ministres pour qu'ils secondassent leurs efforts. Mais la prudence du roi et de ses collaborateurs dans le gouvernement opposa à leur démonstration une absolue réserve. Sentant qu'ils étaient nombreux à la Chambre, que leur puissance était réelle et forte, les Ultras se mirent alors nettement de l'opposition et cherchèrent un moyen qui les rendit maîtres effectifs du gouvernement. Leur plan fut ingénieux quoique imprudent et plein de

péril pour l'avenir. Puisqu'on les avait forcés à jurer fidélité à cette Charte qu'ils détestaient, ils prendraient un parti hardi sur cette position, la défendraient jalousement, et en tireraient toutes les conséquences dont elle était susceptible (1).

Ainsi la Charte dispose que le pouvoir législatif est partagé entre le roi et le Parlement : les Ultras démontreront qu'il doit en être de même du pouvoir exécutif. La Charte se refuse à admettre le principe de la représentation de telle sorte que, selon le mot de Royer Collard, « les députés sont les mandataires de la Charte, non les mandataires du peuple, et ne forment qu'une sorte de comité consultatif » ; Villèle déclarera que « les députés sont les organes de l'opinion nationale » élus par le peuple pour défendre ses intérêts et contrôler la conduite des ministres. La Charte établit l'élection : les Ultras, défendant les principes démocratiques, demanderont un considérable élargissement de l'électorat. Ils défendront la liberté de la presse et refuseront d'accorder au roi le renouvellement de la censure sur les journaux et les écrits périodiques.

Et si, sur tous ces points, les Ultras défendaient les théories libérales, c'était par pure tactique politique. Jusqu'au moment de l'arrivée de Villèle, l'un des leurs, au pouvoir, ils luttèrent continuellement ainsi

1. Voir à ce propos les *Lettres de Villèle* à son père, t. I, p. 494.

contre le ministère en fonction. Ils réclamaient l'observation stricte des principes parlementaires, parce qu'ils avaient la majorité et qu'ayant la majorité ils devaient logiquement détenir le pouvoir (1).

Plusieurs théoriciens, membres de leur parti, s'étaient chargés de justifier leur conduite à cet égard. L'un d'eux, M. de Vitrolles, écrivait dès 1815 une brochure (2) dans laquelle les fonctions respectives du roi, du parlement, du ministère étaient définies comme le parti libéral les définissait en 1830. « Dans les gouvernements représentatifs, y était-il dit, l'opinion publique est souveraine, et le ministère, sorte de corps intermédiaire entre le roi et les Chambres, doit être nécessairement pris parmi les hommes que les Chambres désigneraient si elles étaient appelées à les choisir directement ». Cette thèse habilement défendue par M. de Vitrolles, obtint l'approbation commune du *Journal des Débats*, du *Constitutionnel* et de la *Quotidienne*, organes du parti ultra. Après l'ordonnance du 5 septembre qui renvoyait les membres de la *Chambre introuvable* devant ses électeurs, Chateaubriand faisait paraître sa *Monarchie selon la Charte*, où la doctrine parlementaire était développée avec la précision et l'éclat que l'on sait.

1. « On prétend que je n'aime pas la Charte, disait M. de Bouville, je me tiens cependant à cheval dessus, mais je ferai tellement courir la bête qu'elle en crèvera. »

2. Du ministère dans le gouvernement représentatif.

La tactique politique des Ultras fut défendue à la Chambre par La Bourdonnaie, le plus exalté de ses orateurs, Villèle et Corbière, futurs hommes d'Etat et déjà chefs de parti prudents et habiles, Vitrolles qui ne craignait pas de mettre au service de ses idées l'intrigue la plus souple et la moins désintéressée, Duplessis Grenedan qui réclamait des châtiments prompts et terribles pour tous les ennemis de la royauté, Piet, Bouville, Puyvert, Hyde de Neuville, organisateurs du parti ultra qu'ils disciplinaient dans des réunions et des conférences où étaient préparées les discussions, désignés les orateurs, arrêtée en un mot la tactique à suivre pour aboutir au but visé par le parti.

Dans la presse, la *Quotidienne* observait fidèlement la consigne nouvelle du groupe ultra : elle revendiquait énergiquement les droits constitutionnels de la Chambre des députés, en même temps qu'elle ne cessait d'attaquer la Révolution et les Révolutionnaires. Après elle, le *Drapeau blanc*, le *Journal de Paris*, *le Conservateur*, soutenaient, quoique avec moins d'acharnement, peut-être, les mêmes idées et la même politique.

La tactique du parti ultra apparut nettement pour la première fois dans le courant de l'année 1816 lorsque se posa la question du renouvellement intégral ou par cinquième de la Chambre des députés. Les Ultras, redoutant que le renouvellement prochain

d'un cinquième des députés ne vint entamer leur majorité et ébranler leur puissance du moment, réclamèrent énergiquement le renouvellement intégral. Pour justifier leur position et donner un caractère logique à leur revendication, ils arguaient que le gouvernement ayant une fois la majorité dans la Chambre existante, il l'aurait pour toute sa durée soit 5 ans ; il pouvait ainsi compter sur cinq années de repos et de tranquillité. Dans le gouvernement représentatif en effet, « les ministres ne peuvent bien servir l'Etat, qu'en se concertant avec la majorité de la Chambre élective, cette majorité devant elle-même représenter fidèlement l'opinion publique ». Et l'on invoquait l'exemple de l'Angleterre où, disait-on, le gouvernement représentatif était appliqué dans toute la pureté de son principe. « Le renouvellement partiel, concluait Clausel de Coussergues, n'est bon que pour les tyrans... Les tyrans redoutent l'opinion publique et tout leur art est d'en éviter l'expression simultanée. La sagesse d'un roi légitime consiste, au contraire, à laisser se manifester l'opinion des peuples » (1). Un membre de la Constituante ou de la Législative n'aurait pas mieux dit.

Royer Collard n'eût d'ailleurs pas de peine à réfuter toutes ces assertions, et à montrer qu'elles étaient en pleine contradiction avec les dispositions de la

1. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. III, p. 360.

Charte, « Et qu'on ne dise pas que c'est la nature du gouvernement représentatif qui entraîne ces conséquences. Quelle est donc cette nature mystérieuse qui veut tant de choses ? Qui l'a définie ? Qui oserait la définir ? Qui est ce qui a autorité pour nous imposer une autre définition que celle de la Charte ? Si l'on dit que le type du gouvernement représentatif est chez les Anglais, ne serait-il pas plus convenable de dire : le gouvernement anglais au lieu du gouverne-représentatif ? On gagnerait ainsi du moins avec plus de clarté dans l'expression, plus de précision dans les idées » (1).

Le parti ultra se refusa toujours du reste à ériger en principes, ses pratiques politiques. Ainsi le 30 mars 1816 La Bourdonnaie avait affirmé, au cours de la séance de la Chambre que les ministres ne pouvaient se maintenir contre le vœu de la majorité des députés. A cause de cette seule parole, tous les ultras votèrent contre l'impression de son discours (2). Le 28 décembre 1816 le même orateur fut rappelé à l'ordre pour avoir appelé le ministère, « ce directoire de gouvernement ». Il fut décidé, après discussion, que ces mots ne seraient pas imprimés (3).

D'ailleurs une fois arrivé au pouvoir par la chute

1. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. III, p. 363.
2. *Lettre de Villèle* à son père, 31 mars 1816, t. II, p. 81.
3. *Ibidem*, t. II, p. 151.

de Richelieu et l'avènement de son chef Villèle, le parti ultra ne manifeste plus la même vénération pour la suprématie de la Chambre. Chateaubriand abandonne ses idées de la Monarchie selon la Charte sur les droits limités du roi (1). Dans un discours prononcé en 1822, à l'occasion du projet de loi relatif à l'appel de la classe de 1823, il dit : « Ne nous y trompons pas, il n'y a en France de monarchie que dans la Couronne ; c'est elle seule qui nous sert de barrière contre les flots de la démocratie. Si donc nous ne défendons pas la prérogative royale, si nous laissons les Chambres empiéter sur cette prérogative, si le gouvernement croit devoir céder à toutes les interpellations qui lui sont faites..., vos institutions naissantes seront promptement renversées, et la Révolution renaîtra de ses ruines (2). »

A Polignac qui lui développait son plan et lui manifestait l'espoir de le réaliser « peu à peu et avec les Chambres », Vitrolles, autre champion du parlementarisme à l'heure où son parti aspirait au pouvoir, répondait nettement : « Mon cher, ni peu à peu ni avec les Chambres » (3). La Bourdonnaie qui, en 1816, proclamait hautement les droits constitutionnels de la Chambre des députés, accepte, avec Polignac d'entrer

1. Villèle, *Mémoires*, t. IV, p. 236.

2. A rapprocher du chap. XV de la *Monarchie selon la Charte*.

3. Vitrolles. *Mémoires*, t. III, p. 203.

dans un ministère formé contre la majorité de cette Chambre.

Ce mouvement de réaction de la part des Ultras ne servit qu'à les compromettre et à leur attirer la haine des partis opposants. Ils ne purent détruire les mœurs parlementaires à la formation desquelles ils avaient travaillé avec tant d'acharnement au début. Le courant créé par eux était devenu irrésistible. C'est ce que constate clairement, un homme qui fut intimement mêlé à tous les incidents politiques de l'époque, Duvergier de Hauranne : « Quand on vit de vieux et fidèles royalistes placer hardiment la prérogative du Parlement en face de la prérogative du roi ; revendiquer le droit d'initiative, le droit d'amendement, le droit de déterminer, de régler, de contrôler les dépenses publiques ; déclarer que les élections devaient être l'expression libre et vraie de l'opinion nationale, et que la Chambre, sortie des élections, devait exercer une action prépondérante, non seulement sur la direction des affaires, mais encore sur le choix des ministres ; quand en un mot des doctrines qui, jusqu'à ce moment, avaient passé pour révolutionnaires, reçurent le sceau du royalisme, alors un grand pas fut fait vers la réalisation complète de ces doctrines, et tout ce que les royalistes firent plus tard contre elles, ne put effacer ce qu'ils avaient fait pour elles » (1). Non

1. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. III, p. 420.

seulement le changement d'attitude du parti ultra n'affaiblit en rien la pratique des principes parlementaires, mais, par une cruelle ironie du sort, ce parti s'effondrait, au cours des journées de Juillet, par une application logique des principes dont il avait jadis énergiquement réclamé l'adoption.

Les libéraux. — *Leur doctrine* ; *leur action politique.* — On sait qu'il y eût sous la Restauration un parti qui s'intitula simplement : parti libéral. Les théories de Benjamin Constant, celles de *La Monarchie selon la Charte*, exposées plus haut, constituaient sa doctrine officielle.

La propagation rapide de cette doctrine, favorisée par les circonstances particulières du moment, l'incontestable avantage pour elle d'être appuyée par un parti puissant et nombreux, eurent une influence évidente sur le développement du régime parlementaire en France à cette époque. Cette influence doit, à ce titre, figurer parmi les causes que nous étudions dans ce chapitre.

Mais il est certain que l'action même des libéraux, leur rôle politique, pouvaient faire plus encore que la diffusion de leurs idées. Leur but apparaissait d'ailleurs comme net, précis, dépourvu de toute équivoque : fidèles à leur nom et à leurs principes, ils devaient uniquement travailler à tirer du régime établi par la Charte (dont les termes suffisamment vagues et

généraux s'y prêtaient), une forme de gouvernement véritablement libre, c'est-à-dire, conformément à leurs opinions, un gouvernement parlementaire.

Cette préoccupation, ainsi limitée et caractérisée, guida-t-elle en fait les aspirations du parti libéral ? Fut-elle l'unique mobile de ses actes politiques ? L'étude impartiale des faits, l'aveu posthume de certains chefs du parti ne permettent aucun doute à cet égard : la négative s'impose d'une façon absolue.

Nous verrons plus loin, en examinant les diverses causes qui s'opposèrent à la réalisation complète et au fonctionnement régulier du régime parlementaire sous la Restauration, quelle fut la véritable attitude des libéraux à cette époque, par quels motifs elle s'explique, et à quel point elle porta obstacle à l'évolution normale du régime constitutionnel dans le sens de leurs théories politiques.

LIVRE II

Comment et dans quelle mesure fonctionna le gouvernement parlementaire sous la Restauration.

CHAPITRE PREMIER

PÉRIODE PRÉLIMINAIRE : 1814 ET 1815

§ I

La première Restauration.

Après un long intervalle de gouvernement absolu, sans contrôle, les représentants de la nation étaient appelés à reprendre leur place dans le gouvernement de l'Etat. « Le livre auquel Napoléon avait mis le signet, allait se rouvrir ». Ceux qui étaient appelés les premiers à le lire n'y étaient point préparés, et l'on se demandait de quelle façon ils allaient jouer le rôle auquel un retour subit de la Fortune les conviait.

La Chambre de 1814 qui ouvre la première session n'était que le Corps législatif impérial. Cette Assemblée avait été recrutée d'une façon singulière. Quatre-vingt-quatre collèges à vie de fonctionnaires électoraux élisaient un certain nombre de candidats qui leur étaient désignés par les préfets, et parmi ces candidats, le Sénat à son tour choisissait les futurs « députés » à raison, non de leurs opinions politiques, qui n'existaient pas, mais de certaines convenances personnelles. Rien d'étonnant qu'un Corps législatif, composé de la sorte, eut toujours fait preuve de la soumission la plus parfaite. Son rôle avait dû se borner à enregistrer les volontés du Maître. Mais aujourd'hui que celui-ci était tombé sous les coups du Destin, il était curieux de savoir comment se comporterait cette ancienne « Assemblée de muets », investie tout d'un coup d'une liberté égale à celle dont jouissaient les Communes de la libre Angleterre.

Dès la première séance, la Chambre paraît prendre nettement conscience de son nouveau rôle. Au moment de rédiger l'adresse destinée à être lue au roi en réponse à l'octroi solennel de la Charte, plusieurs députés se plaignent vivement que la promesse de la déclaration de Saint-Ouen n'ait pas été tenue. Non seulement la Charte s'est faite à huis clos dans une commission composée uniquement de commissaires royaux, mais on s'est borné à en donner lecture au

Sénat et au Corps législatif sans que, contrairement à la promesse de la déclaration, ils aient été admis à y concourir. Au lieu d'un pacte social, librement débattu et concerté entre les trois branches du pouvoir législatif, la France n'avait donc qu'une Charte concédée, octroyée et essentiellement révocable (1). M. Durbach, député de la Moselle, avait à ce sujet préparé un discours qu'il comptait prononcer à la tribune et dans lequel il réclamerait la nécessité du vote d'une adresse au roi où la Chambre présenterait, sur le point en litige, ses respectueuses remontrances. Les membres de la commission, redoutant un conflit prématuré, obtiennent du député la suppression de son discours. Il le publia d'ailleurs bientôt après sous forme de brochure. L'incident n'en mérite pas moins d'être signalé car il constituait déjà une tentative pour faire de l'adresse une manifestation politique, un moyen parlementaire. Il faudra attendre 1819 pour voir la réalisation de ce premier effort.

Par le fait de son origine, aucun parti distinct n'apparaissait encore dans la Chambre. Mais une scission commence à se manifester à propos de deux questions qui touchaient à l'existence même et à la prérogative de la Chambre. Ces deux points rentrant dans l'objet même de notre étude, leur importance toute particulière ne doit pas nous échapper :

1. Duvergier de Hauranne, *Histoire parlementaire de la France*, tome II, p. 184.

La première question fut soulevée par M. Dumolard, député de l'Isère à l'Assemblée législative, et qui avait eu le noble courage de défendre le roi Louis XVI au 20 juin 1792. Dans un discours fort incisif et qui était une réponse indirecte à ceux qui, après la publication de la Charte, continuaient à placer entre les mains du roi l'autorité souveraine, il examine quel rôle devait jouer dans la constitution française le pouvoir législatif et quel nom il convenait de lui donner : « Nous ne sommes, dit-il, ni ces Etats généraux où le roi recevait à son plaisir les humbles doléances de ses sujets divisés en ordres qui ne sont plus ; ni ces assemblées révolutionnaires où la magie d'une égalité mal entendue entraînait les orateurs à tous les paradoxes et le peuple à tous les excès ; ni ce Sénat, involontaire complice de la dernière tyrannie ; ni enfin ce Corps législatif muet et comprimé, à qui elle refusait tout, jusqu'au droit de se plaindre ». Et de là, M. Dumolard concluait que « la collection des trois branches du pouvoir législatif devait recevoir un nom significatif, un nom qui put étouffer les regrets et les préjugés, les ambitions et les espérances ». Ce nom, selon lui, était celui de « parlement, emprunté aux anciennes annales françaises et consacré par l'exemple de l'Angleterre » (1). Bien que combattue énergiquement par certains députés comme antimonarchique

1. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. II, p. 234

et dangereuse, cette proposition n'en produisit pas moins une vive impression et elle ne fut repoussée par la majorité que parce qu'elle n'était pas d'ordre législatif.

On pouvait voir cependant par ces incidents que la Chambre prenait sa nouvelle mission au sérieux et qu'elle ne se regardait point comme un simple conseil du roi. On en verra la preuve dans cette phrase de Delhorme à la séance du 8 juin : « Aujourd'hui les plus grands intérêts de l'Etat vont devenir l'objet de nos délibérations.... Mais, Messieurs, *lorsque nous allons examiner et contrôler les actes du gouvernement*, n'oublions pas que la nation à son tour va examiner et contrôler les actes des mandataires qui la représentent » (1).

Le roi avait d'abord songé à régler par une ordonnance la forme de ses rapports avec les Chambres. Dès que celles-ci eurent fait leur règlement particulier, le Conseil d'en haut (2) fit communiquer à la

1. *Archives parlementaires*, t. XII, p. 42.

2. Le Conseil d'en haut ou Conseil privé tenait théoriquement la première place après le roi. Il composait, avec le conseil des ministres, « l'Administration supérieure de la France ». « Dans ce conseil, disait une ordonnance, entreront les princes, les ministres d'Etat et les personnes que S. M. jugera à propos d'y appeler. Ce Conseil, qui ne se réunira que sur une convocation spéciale, offrira un moyen de faire discuter devant le Roi, d'une manière solennelle, un certain nombre

Chambre des Pairs, par le chancelier Dambray, un règlement relatif aux rapports du roi avec les Chambres et des Chambres entre elles. Le Conseil d'en haut estimait que les Chambres n'avaient qu'à l'enregistrer respectueusement. En l'acceptant sans débats, les Pairs parurent admettre cette prétention. Mais il n'en fut pas de même à la Chambre des députés où le règlement bien que seulement *communiqué*, comme il l'avait été aux Pairs, fut renvoyé aux bureaux et soumis à toutes les formalités exigées pour les projets de lois ordinaires. Plusieurs articles y furent discutés et notamment celui qui autorisait le roi à faire porter les projets de loi aux Chambres, non seulement par les ministres mais par des commissaires spécialement désignés.

Cette institution des commissaires royaux (1) est

d'affaires, et donnera en même temps à S. M. l'occasion de récompenser d'importants services... Le nombre des membres de ce Conseil n'est pas fixé. Après ce Conseil viendra celui des ministres *responsables* auquel ne pourront assister que les ministres secrétaires d'Etat ayant département ». A cause de son incompatibilité avec le *système parlementaire*, le Conseil d'en haut fut en fait, annulé, et les ministres d'Etat qui le composaient en majeure partie, ne jouèrent aucun rôle effectif. Le titre de ministre d'Etat n'eut ainsi qu'une importance purement honorifique et pécuniaire. Il était généralement donné à d'anciens ministres.

1. Dans un régime parlementaire où le talent oratoire et l'influence politique portent à la tête des ministères beaucoup

curieuse à étudier dans le régime parlementaire hésitant de la Restauration. Les royalistes d'ancien régime la combattirent comme constituant une atteinte à la dignité royale. Le roi, disaient-ils, envoie des commissaires pour exécuter ou faire exécuter ses ordres mais jamais pour soutenir en son nom une discussion dont le résultat est incertain (1). On remarquera que cette objection n'a plus de valeur dans un système parlementaire où les ministres choisissent effectivement les commissaires pour défendre des projets dont ils sont les auteurs véritables.

L'usage de faire intervenir des commissaires dans les discussions législatives pouvait avoir une grande influence sur les destinées du gouvernement de cabinet. Si les ministres avaient pu s'en remettre aux commissaires, du soin de défendre leur projet, ils se seraient en fait dispensés d'assister aux débats législatifs et auraient laissé aux avocats du gouvernement tout le poids de la discussion. Avant le vote de la loi qui nous occupe, les ministres avaient chargé deux commissaires de la défense de leur projet. Mais les

plus que les connaissances spéciales, il est utile que les ministres aient la faculté de se faire assister par des commissaires dont la compétence technique et professionnelle puisse éclairer la discussion de certaines lois. La Charte ne parlait pas des commissaires. Leur existence fut reconnue par cette loi du 13 août 1814.

1. *Arch. parlem.*, t. XII, p. 45.

Chambres y mirent obstacle pour l'avenir en déclarant, sur la proposition de M Dumolart, le principe que les commissaires ne pouvaient parler qu'en la présence d'un ministre et sous sa responsabilité.

Le règlement royal, discuté et amendé sur plusieurs autres points, passa de nouveau à la Chambre des Pairs, qui malgré les désirs exprimés par le chancelier Dambray ne l'adopta définitivement qu'après le rapport d'une commission et un long débat, à la date du 13 août 1814. Le conseil d'en haut réclama que le procès-verbal ne portât aucune mention de la discussion des Chambres, car ce règlement devait, en réalité, être considéré comme un acte de l'autorité royale statuant sur des objets exclusivement de sa compétence. Or le règlement portait : *adopté avec les amendements des députés*. Cette formule constituait une atteinte aux prérogatives royales ; elle ne pouvait être admise.

Sur cette question de principes, futile en apparence mais grave au fond, car il s'agissait en réalité de l'une des attributions constitutionnelles les plus importantes, une longue discussion s'engagea. Les royalistes purs tenaient pour la formule suivante : *adopté avec les amendements proposés par le roi*. La majorité des Chambres exigeait que l'on remplaçât le mot *proposés* par celui de *consentis*. Le roi finit par céder aux instances de la majorité. Le ministre, non soutenu, dût se plier aux mêmes exigeances. Ce règlement devint ainsi une véritable loi, bien qu'il n'ait

point été inséré au *Bulletin des lois*. Son importance fut d'autant plus grande qu'il peut être considéré comme un complément de la Charte : c'est là en effet que sont contenues les règles sur la forme du dépôt des projets, sur les adresses, sur la création des commissaires du roi dont nous avons déjà parlé. Enfin le vote de cette loi de 1814 avait donné aux Chambres l'occasion d'affirmer hautement leurs prérogatives en matière législative.

Dans les deux Chambres, les sentiments envers le roi étaient tout empreints du respect le plus enthousiaste ; mais ces Assemblées n'en étaient pas moins fermement résolues à exercer un pouvoir de contrôle sur le gouvernement. Ce furent les ministres qui portèrent « la rançon de ces sentiments exclusifs de respect ». « Nos ministres, déclarent les Pairs au roi dans la séance du 29 juillet 1814, seront responsables du pouvoir devant vous et devant le peuple ». Ainsi le roi se distinguait nettement du ministère puisque le ministère était responsable devant lui et devant le Parlement. Grâce à cette distinction, les Chambres pouvaient blâmer les ministres sans cesser de professer pour la personne du roi le profond respect dont elles l'assuraient (1). Que penser des motifs qui dictaient

1. Il est intéressant de rappeler à ce propos un passage de la réponse de Bedoch à l'exposé des motifs du comte Ferrand relatif au projet de loi sur les biens des émigrés ; « L'exposé

cette distinction ? Peu importe. Le fait existait, et de la pratique naîtra ensuite la théorie.

A cette époque de début, les Chambres n'auraient point encore osé demander au roi le renvoi de ses ministres, mais déjà elles prétendaient avoir le droit de les contrôler et de les censurer. La Charte ne donnait-elle pas à la Chambre populaire le droit de les mettre en accusation ? De ce droit ne découlait-il pas nécessairement un droit de surveillance et de contrôle ? Forte de ce droit, la Chambre usa, à l'état rudimentaire il est vrai, mais effectivement, de tous les moyens de contrôle du régime parlementaire : interpellations (*lato sensu*), ordres du jour de blâme ou de confiance, et même enquête parlementaire. L'usage timide au début puis fréquent et régulier de ces diverses armes devait aboutir, en se perfectionnant, à la responsabilité politique. Le germe du régime parlementaire tout entier apparaît ainsi dès le début de la Restauration.

Les Chambres s'efforcent tout d'abord d'imposer aux ministres l'obligation d'assister à leurs séances. Comment en effet les interroger, les interpeller s'ils n'étaient pas présents à la discussion ? Ce premier

fait par M. Ferrand n'est pas l'expression de la volonté du roi. Disons-le franchement : le ministre a substitué l'aigreur de ses sentiments particuliers aux sentiments du monarque ». Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. II, p. 296.

point était donc essentiel à acquérir. Sans doute la Charte donnait aux ministres le droit d'assister et d'intervenir aux débats ; mais, en fait, les ministres n'avaient pas l'habitude de venir aux Chambres : les procès-verbaux en font foi : ils mentionnent l'entrée des ministres pour déposer les projets de loi et leur sortie aussitôt après. Il faut dire d'ailleurs d'après ce qu'on sait des rédacteurs de la Charte, et notamment d'après les mémoires de Ferrand et de Beugnot, que l'article 54 de la Charte n'avait point eu pour but d'établir un moyen parlementaire au profit des Chambres. Ses rédacteurs étaient plutôt dans la tradition révolutionnaire d'après laquelle la présence d'agents du pouvoir exécutif au sein des Chambres est un moyen d'influence sur le pouvoir législatif. La Charte n'avait donc établi qu'une simple faculté pour les ministres et encore dans un *but d'avantage* pour le pouvoir exécutif. — L'évolution du système de la Charte dans le sens du régime parlementaire aura pour effet de transformer cette *faculté au profit de l'exécutif, en obligation à sa charge*. Cette évolution apparaît nettement dans la *Monarchie selon la Charte* : « Un ministre, dit-on, n'est pas obligé de suivre aux Chambres ses projets de loi ; il peut très bien se dispenser d'y venir... Tout cela est insoutenable et contraire à la nature du gouvernement représentatif.... Et qu'ont donc les ministres de plus important à faire que de paraî-

tre aux Chambres et d'y faire discuter les lois ? (1).

Si la Chambre de 1814 finit par faire prévaloir cette obligation, ce ne fut pas sans de nombreuses difficultés. Les premières venaient de la personnalité même des membres du premier ministère. M. de Talleyrand était fait pour être ministre du prince, non pour être le chef d'un gouvernement parlementaire. Il avait, pour ce dernier rôle, l'air trop haut, la parole trop lente, le ton trop dédaigneux. De plus, la connaissance des affaires autres que les affaires diplomatiques, lui manquait absolument ; et il n'avait pour s'imposer à une assemblée ni le talent de l'orateur ni le prestige d'un chef de parti. « Courtisan ambitieux et indolent, fastueux comme un satrape, insolent comme un grand vizir », il lui déplaisait de venir s'expliquer au sein d'une Chambre populaire. Il lui préférait la société plus élégante et plus aristocratique qu'il trouvait dans les grands congrès de cette époque, et où il pouvait mieux faire valoir ses moyens d'ascendant personnel.

Le chancelier Dambray professait une vénération profonde pour toutes les formes de l'ancien régime. « Il eût regardé l'ordonnance la plus monarchique comme infectée du virus révolutionnaire, si les protocoles et mandements des vieilles lettres patentes ne l'eussent pas accompagnée ». Ancien avocat près le

(1) Chateaubriand, *op. cit.*, p. 309.

Parlement de Paris, il regrettait les concessions faites par la Charte et il espérait que leur durée serait simplement passagère. Les prétentions constitutionnelles du Parlement l'offusquaient fort et personne moins que lui ne songea à les encourager. — M. de Blacas, sérieux, appliqué et d'un dévouement à toute épreuve, était trop attaché à la personne du roi pour voir d'un bon œil, tout ce qui pouvait diminuer son pouvoir et son prestige. — Le baron Louis, ancien ecclésiastique comme Talleyrand, avait toutes les aptitudes d'un très grand administrateur, mais son caractère indépendant, fort susceptible, ne pouvait se résigner au moindre contrôle, au moindre questionnaire. De plus, son défaut de qualités d'orateur lui rendait difficile ses rapports avec les Chambres. — L'abbé de Montesquiou était encore celui qui était peut-être le moins déplacé dans un gouvernement parlementaire. S'il était le plus capable de s'en accomoder, il était cependant loin de l'aimer. Ses sentiments à ce point de vue étaient semblables à ceux du chancelier Dambray. C'est à lui cependant que ses collègues laissèrent la charge de communiquer avec les Chambres. D'ailleurs, semblait-il, son rôle de ministre de l'Intérieur le désignait à ce soin. En fait, ce fut lui qui, pendant la session de 1814, eût à diriger ce premier essai de discussion qui était restée suspendue depuis si longtemps. Il ne se croyait pas d'ailleurs obligé d'assister à toutes les séances. Ainsi dans la

discussion du projet de loi sur la presse, dont Royer-Collard était l'auteur, il laissa à celui-ci tout le poids de la discussion durant cinq jours : ce n'est que sur une invitation expresse de la Chambre qu'il vint à l'Assemblée et prit part à la discussion.

Le baron Louis, malgré son peu de goût pour la controverse parlementaire, tint cependant à défendre personnellement tous les projets de loi dont il était l'auteur. — Ferrand parla également quelquefois à la Chambre au nom du gouvernement. Peu à peu, il finit, d'après l'usage, par être admis que les ministres devaient assister aux séances des Chambres, tout au moins quand il s'agissait d'y défendre leurs propres projets.

Quant à la façon dont la Chambre devait exercer le contrôle sur le gouvernement, elle ne reposait pas encore sur des règles bien précises ; mais l'usage les fit développer peu à peu. Une des pérogatives formellement reconnue par la Charte à la Chambre devait servir à préciser à étendre ses attributions sur ce point. Il s'agit du vote de l'impôt. Nous insisterons quelque peu sur cette matière car elle a joué un rôle capital dans les faits qui nous intéressent, à savoir la naissance et le développement du régime parlementaire dans la pratique sous la Restauration.

Beaucoup d'hommes éminents, professent que c'est par la voie financière principalement que le parlementarisme s'est introduit en France : nous devons

donc consacrer une attention toute spéciale à l'étude des faits qui se rapportent à cette branche du gouvernement de l'Etat, à cette époque.

Il est bon de rappeler que sous l'Empire, aux termes de la constitution de l'an VIII, que n'avaient modifiée à cet égard ni le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, ni celui du 19 août 1807, le gouvernement présentait chaque année au Corps législatif un projet de budget fixant par prévision le chiffre des recettes et déterminant les allocations par ministère. Ce projet était voté *sans discussion* par le Corps législatif et le gouvernement dirigeait ensuite les recettes et dépenses conformément à l'ordre qu'il avait établi lui-même.

La Charte, rétablissant sur ce point le vieux principe de l'ancienne constitution monarchique, dispose qu'aucun impôt ne pourra être établi ni perçu s'il n'a été consenti par les représentants de la nation (1). Le roi ne peut donc comme le faisait *en fait* le gouvernement impérial, fixer et déterminer *arbitrairement* le revenu de l'Etat. Ce droit est rendu, *selon les principes* d'une stricte justice, au peuple lui-même, c'est-à-dire, en fait, à ses mandataires, à ses représentants légaux.

Toutefois, il convient d'ajouter que la Charte ne faisait aucune mention des dépenses publiques. En

1. Charte constitutionnelle de 1814, art. 48.

droit strict, les Chambres n'avaient donc point à s'en occuper. Tout au plus pouvait-on leur permettre de prendre connaissance, à titre de renseignement, de la répartition que le roi faisait, entre les divers services publics, du produit de l'impôt voté par elles ; mais le roi restait toujours maître de modifier cette répartition. Les partisans du pouvoir absolu, ceux d'une interprétation littérale de la Charte soutinrent cette thèse, inattaquable au point de vue juridique. La Charte, disaient-ils, a rendu aux Chambres le droit précédemment *illusoire* de voter les recettes publiques ; par son silence quant aux dépenses, elle a entendu restaurer l'ancienne tradition d'après laquelle au roi appartient le droit de disposer librement de l'impôt consenti par les représentants de la nation et par conséquent de régler à son gré les dépenses (1). A cet argument, les partisans de l'extension du pouvoir des Chambres répondaient qu'il entrait aussi dans les attributions, nominales il est vrai mais formelles, du précédent Corps législatif de voter les dépenses par ministère ; qu'en vertu de ce précédent immé-

1. « En parcourant les monuments de notre législation publique, disait le comte Garnier, vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît toujours avoir été réservé au peuple, on ne retrouve nulle part la moindre trace, le plus léger indice qui annonce la prétention d'examiner, de contrôler et de régler l'emploi des deniers ». — Rapport sur le budget à la Chambre des pairs du 27 avril 1816.

diat, ce droit devait être considéré comme définitivement acquis aux mandataires du pays ; qu'aux termes de la charte, toute loi devant être discutée et votée librement, la même faculté devait, par une analogie rationnelle, exister aussi en ce qui concernait le budget des dépenses ; que dénier enfin cette faculté aux Chambres serait méconnaître les nécessités du temps, l'état des esprits, les désirs légitimes du pays.

Le baron Louis, fervent admirateur du système politique anglais, était à l'avance tout acquis à la défense de cette dernière thèse. Dès que fut abordée la discussion de la première loi des finances, il posait nettement les principes qu'il entendait suivre : « En vous occupant du budget de l'Etat, dit-il dans son rapport du 22 juillet, *votre fonction première*, Messieurs, sera de *reconnaître la nature et l'étendue de ses besoins* et *d'en fixer les limites.* Votre attention se portera ensuite sur la détermination et la fixation des moyens qui devront être établis ou employés pour y faire face. Pour procéder suivant l'ordre de vos délibérations, nous allons vous présenter *d'abord l'évaluation la plus exacte possible de nos besoins*, c'est-à-dire des sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun des départements ministériels entre lesquels ces besoins se partagent. Nous aurons *ensuite* l'honneur de vous offrir l'aperçu des voies et moyens propres pour

les balancer » (1). En prononçant ces paroles, le baron Louis, ainsi que le fait observer Duvergier de Hauranne, ne proclamait rien moins qu'une grande révolution financière. A dater de ce moment, en effet, il était établi, d'une part que les Chambres déterminent les dépenses aussi bien que les voies et moyens, et de l'autre, que pour un Etat, il n'est point de revenu fixe et il est des dépenses nécessaires. C'est pourquoi le règlement des dépenses doit précéder le vote des voies et moyens, et pourquoi le pouvoir parlementaire doit intervenir dans l'un aussi bien que dans l'autre.

Se conformant à la voie qu'il s'était tracée, le baron Louis présenta à la délibération de la Chambre un budget divisé en départements ministériels et accompagné de tableaux qui indiquaient, dans l'intérieur de chaque département, la répartition probable des dépenses. Ainsi apparaît déjà la pratique de la *spécialité* financière. Le baron Louis sentait néanmoins qu'une spécialité aussi restreinte n'était point suffisante et il exprimait nettement son intention d'aller plus loin dans son souci d'assurer le contrôle financier : « Ces éléments partiels dont la réunion forme le montant de chacun des crédits ministériels énoncés

1. A. Calmon, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, in-12. Paris, Lévy, 1868, 1re édit., tome I, p. 91 ; et Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. II, p. 278.

dans le budget seront soumis, quand vous le demanderez à votre vérification, et d'ailleurs, la *responsabilité des ministres* est, pour la régularité de l'emploi des fonds dont ils sont les ordonnateurs, une *garantie* faite pour vous rassurer » (1). Outre la révolution financière que nous notions plus haut, ces dernières paroles en signalent une autre, une révolution politique : l'évolution caractérisée du régime constitutionnel vers un système parlementaire complet. Non seulement le pays réglera désormais ses dépenses par l'organe de ses représentants, mais les ministres, *responsables des faits de leur gestion*, ne seront plus couverts par l'autorité du souverain. Ainsi « l'action du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif devenait déterminante : *le gouvernement parlementaire se trouvait fondé* », et au baron Louis revenait le mérite d'en avoir « le premier dans cette circonstance, reconnu et constaté les bases essentielles » (2).

La Chambre de 1814 eut un autre moyen efficace de discuter les actes du gouvernement. Elle en usa du reste largement. Nous voulons parler de l'examen des pétitions. Suspendu sous l'Empire, le droit de pétition avait été repris et consacré par la Charte dans son article 53. Le caractère politique des pétitions, l'interprétation de l'article de la Charte dans le sens

1. Calmon, *op. cit.*, p. 92.
2. *Ibidem*.

parlementaire, ne furent pas admis sans objection de la part de ceux qui défendaient le principe de la séparation des pouvoirs. Ils soutenaient que les pétitions autorisées par la Charte ne pouvaient porter que sur les matières de la compétence des Chambres, c'est-à-dire sur les lois soumises ou à soumettre à leur examen. En fait, les pétitions portèrent sur les objets les plus variés : les unes demandaient des réformes législatives (abolition du divorce, révision du eode de procédure criminelle) mais le plus grand nombre, et c'est ce qui nous intéresse, dénonçaient aux Chambres les actes de l'administration. La conduite des préfets notamment faisait assez souvent l'objet de doléances sous forme de pétition. La Chambre en venait par ce moyen à contrôler les actes du gouvernement. L'une des pétitions qui à ce point de vue donna lieu à des débats mouvementés est celle du général Excelmans : elle avait pour objet l'interdiction de séjour qui lui avait été imposé par l'administration après son acquittement par le Conseil de guerre de Lille. — Quant aux décisions qui clôturaient l'examen des pétitions à cette époque, elles ressemblaient de très près aux ordres du jour qui clôturent aujourd'hui les interpellations.

Le droit de questionner et d'interpeller les ministres n'est pas encore formellement reconnu aux Chambres sous la première Restauration. Mais, en fait, il fut fréquemment exercé par des moyens indirects. Ainsi M. Dumolard demanda aux ministres un exposé de la

situation du royaume. Il lui fut répondu par Montesquiou et le baron Louis. C'était une sorte d'interpellation sur la politique générale (1).

Par des procédés analogues, par des moyens détournés la Chambre de 1814 exerça de véritables enquêtes parlementaires. Nous citerons celle qui fut ordonnée à propos d'une pétition relative à un marché de fourniture de pain au ministère de la guerre (2).

On le voit, tous les moyens de mettre en œuvre la responsabilité ministérielle existent virtuellement dès 1814. Mais on ne peut cependant point affirmer que cette responsabilité existât à cette époque. La plupart des royalistes n'entendaient voir dans la Chambre autre chose qu'un « pouvoir auxiliaire de l'autorité royale » : nul texte, d'après eux, en dehors des cas précis de trahison et de concussion, ne l'autorisait à s'ériger en censeur des actes ministériels. Et si on leur objectait que l'article 13 de la Charte posait le principe vague et général que « les ministres sont responsables », ils répondaient, non sans raison, que ni l'esprit général de la Charte ni la pensée connue de ses auteurs ne permettaient d'en induire la règle de la responsabilité politique des ministres. — Louis XVIII ne paraissait d'ailleurs nullement disposé à subir à ce point de vue les indications de la

1. V. *Archives parlementaires*, t. XII, p. 72.
2. *Arch. parlem.*, t. XII, p. 144.

Chambre. Un fait typique nous en donnera la preuve. Après le rapport de Bedoch qui suivit l'exposé des motifs relatif à la loi sur les biens des émigrés, le discours du comte Ferrand fut désapprouvé par la grande majorité de la Chambre. Louis XVIII n'entendit point se conformer aux obligations du régime parlementaire en pareille circonstance. Loin d'exclure son ministre, il lui accorda ostensiblement de nouvelles faveurs (1).

D'ailleurs la théorie même de la responsabilité politique ne s'est pas encore dégagée. Chateaubriand ne la formulera clairement que dans sa *Monarchie selon la Charte*. Dans ses *Réflexions politiques*, publiées en décembre 1814, il trouve suffisantes la responsabilité pénale mentionnée par la Charte et la responsabilité *morale* qui résulte fatalement de l'importance de la fonction ministérielle. « Nous avons contre l'incapacité des ministres une garantie qui tient à la nature même de nos institutions, car un homme absolument nul ne peut occuper longtemps une première place sous un gouvernement représentatif. Attaqué par la voix publique et dans les deux Chambres, il seroit bientôt obligé de descendre du poste où la seule faveur l'avoit fait monter » (2). Du reste, point intéressant à noter, dans la discussion qui avait eu lieu

1. V. Pasquier, *Mémoires*, t. III, p. 33.
2. *Réflexions politiques*, chap. XIV.

sur cette matière au Conseil d'en haut, deux jours après la promulgation de la Charte, il ne fut fait d'allusion à la responsabilité *politique* que *pour la repousser* (1).

Pas plus que la responsabilité des ministres, la condition d'unité et d'homogénéité n'était réalisée en 1814 : Il y avait « des ministres, et non un ministère ». Dans ses *Réflexions politiques*, Chateaubriand mentionnait que ce point était un des desiderata des constitutionnels impatients : « Mais, disent les constitutionnels, la Charte est incomplète : il faudroit... qu'il y eut un ministère et non pas des ministres... Les François auront-ils toujours cette impatience déplorable qui ne leur permet de rien attendre de l'expérience et du temps ? » (2).

Bien que la Charte posa en principe que les ministres pouvaient faire partie des deux Chambres, pas un, parmi les membres du ministère du 13 mai, n'avait été pris dans le Parlement. — La communauté d'origine, de principes, de sentiments, que nous avons vu dans notre exposé théorique être une nécessité du gouvernement parlementaire, n'existait pas davantage. Le baron Louis et le chancelier Dambray figuraient, comme nous l'avons vu, les deux antipodes de la poli-

1. C. D. décembre 1814, *Archives parlementaires*, t. XIV, p. 85.

2. Chateaubriand, 133.

tique monarchique. L'abbé de Montesquiou et M. de Talleyrand avaient des vues divergentes sur la plupart des questions importantes. — En fait, cette hétérogénéité, cette discordance dans les opinions n'eurent pas de sérieux inconvénients, car les ministres du 13 mai *ne formaient point un conseil* et ne délibéraient pas en commun, sauf parfois dans le Conseil d'en haut quand le roi les y convoquait. En dehors de quelques rares affaires traitées dans ce dernier Conseil, chaque ministre portait isolément son travail au roi, le soir : Blacas assistait seul à cette conférence secrète, grâce à son titre de ministre de la maison (1). Cet usage avait été inauguré par le comte d'Artois alors qu'il était lieutenant général du royaume : il recevait individuellement les membres du conseil provisoire et ne prenait leur avis que sur les questions qui étaient de leur compétence exclusive (2).

En somme, à la veille des Cent Jours, le régime parlementaire n'apparaît encore qu'en germe et dans quelques-uns seulement de ses éléments constitutifs.

1. Beugnot, *Mémoires*, t. II, p. 141.
2. Vitrolles, *Mémoires*, t. II, p. 44.

§ 2

Les Cent Jours

Onze mois de gouvernement libre succédant aux longues années du despotisme impérial, avaient réveillé en France de tels sentiments et créé un tel état d'esprit, que nul ne supposait, au 1er mars 1815, que le gouvernement absolu y fut encore possible. Pour conquérir la France comme pour la conserver, il fallait, de toute rigueur, lui promettre un régime de liberté. Napoléon qui n'ignorait point les sentiments du pays sur ce point, avait cru devoir, aussitôt après son débarquement, rassurer l'opinion en lui manifestant ses intentions libérales. Malheureusement ces premières assurances perdaient de leur caractère de sincérité à mesure que croissait la fortune de « l'Usurpateur ». Ceux qu'il appelait « citoyens » dans les Basses-Alpes, n'étaient plus que des « Français » à moitié chemin, et des « sujets » aux portes de Paris. On citait le cas de M. Fourier, nommé préfet de Lyon et qui avait reçu dans trois décrets successifs les titres de « citoyen », de « monsieur », et de « comte » (1).

1. Napoléon se présentait à ce moment « comme le champion du peuple contre la noblesse ». Sur la route des Alpes, s'adressant aux campagnards attirés par la curiosité ; « Vous êtes

Les décrets de Lyon (13 mars) excluant en masse de l'armée tous les généraux et officiers anciens émigrés, mettant le sequestre sur les biens de tous ceux qui avaient fait partie de « l'Emigration » et sur les propriétés des princes de Bourbon, décrétant enfin l'expulsion des émigrés non amnistiés avant le 1[er] juin 1814, étaient, dans tous les cas, une singulière façon de préluder à l'établissement d'un régime libéral.

Plusieurs brochures (*Adresse à l'Empereur*, par Joseph Rey, de Grenoble. *Du gouvernement de Louis XVIII*, par Jacques Juge, avocat à Paris) font connaître à l'empereur l'opinion présente du pays et l'avertissent que s'il veut effacer les souvenirs de son ancienne tyrannie et régner de façon durable, il doit renoncer au gouvernement personnel et donner une constitution libérale. La presse (*le Moniteur, le Journal de Paris, le Journal des Débats*), tout en employant des expressions plus modérées, émettent une opinion semblable.

Devant ce mouvement, Napoléon crût bon de céder,

menacés, s'était-il écrié, du retour des dîmes, des privilèges, des droits féodaux !... » A Grenoble : « Je viens vous arracher à la glèbe, au servage, au régime féodal ». Et le peuple avait répondu par les cris de : « Mort aux nobles ! Mort aux prêtres ! Vive l'Empereur » (Thureau Dangin, *Le parti libéral*, p. 16). Bonaparte ne jouait là que le manège de l'aventurier qui cherche à conquérir la faveur populaire en excitant les passions de la populace et en flattant ses stupides manies.

au moins temporairement, et pour donner un gage de ses bonnes intentions, il appela Benjamin Constant et le pria de préparer un plan de constitution avec un certain nombre de conseillers d'Etat qu'il désigna.

A part l'article réintégrant le principe de la confiscation et celui excluant à jamais la dynastie capétienne du trône de France, l'*Acte additionnel* n'était autre chose que la Charte de 1814 très légèrement modifiée dans un sens libéral. Les députés, plus nombreux, se recrutaient parmi des candidats plus jeunes (25 ans au lieu de 40) : ils se renouvelaient intégralement tous les 5 ans. Les séances des Chambres étaient rendues publiques et, conformément au vœu de la Chambre de 1814, l'interprétation des lois était rendue au pouvoir législatif.

La formalité du contreseing ministériel qui, de simple coutume, passait à l'état de règle constitutionnelle (art. 38), engageait la responsabilité des ministres : mais ce n'était encore qu'une responsabilité pénale. Ils ne pouvaient être mis en accusation par la Chambre populaire, et jugés par les Pairs que « pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation ». La Chambre haute avait un pouvoir discrétionnaire dans le choix de la peine à appliquer. Dans la pensée des rédacteurs de l'*Acte additionnel* et notamment de Benjamin Constant, le seul fait de gouverner contre la volonté de la nation représentée par la Chambre des députés, serait considéré comme com-

promettant la « sûreté ou l'honneur de la nation ». Cette interprétation ne devait avoir en fait aucun résultat fâcheux (1), car le chef de l'Etat conservait le droit de faire aux ministres condamnés, remise de la peine. Ainsi le désir de leur éviter des peines afflictives autres que la déchéance, ne paralyserait pas la faculté donnée à la Chambre. Benjamin Constant voyait dans ce système une amélioration de la Constitution anglaise : dans le système français, les fautes des ministres seraient jugées par une juridiction arbitrale dont les intérêts étaient également distincts de ceux du gouvernement et du peuple, et dont l'intellectualité supérieure et l'esprit de conservation seraient un garant d'impartialité, de judiciosité et de sagesse (2).

A l'encontre des dispositions de la Charte, les ministres ne devaient pas siéger dans les Chambres dont ils ne faisaient pas partie. Des ministres d'Etat assureraient normalement les rapports entre pouvoirs publics. Quant aux ministres ayant département, ils ne pouvaient être obligatoirement appelés devant les représentants que lorsqu'une commission de soixante

1. Benjamin Constant, *Principes de politique*, mai 1815, p. 143 à 145, 163 et 164.

2. Benjamin Constant reconnaissait du reste que le principe de la responsabilité politique finirait par s'établir à la longue comme une conséquence logique et fatale du système. Voir à ce sujet les pages 172 et 173.

membres avait décidé l'examen de leur conduite dans le but de savoir si elle ne devait pas motiver une accusation devant la Chambre haute (art. 46). Toutefois les ministres pouvaient entrer dans les Chambres quand ils en recevaient la mission du gouvernement ; en plus, les pairs ou les députés créés ministres, continueraient à siéger dans leur Chambre respective : « Dans ces divers cas, dit l'article 16, ils donnent aux Chambres les éclaircissements qui sont jugés nécessaires, quand leur publicité ne compromet pas l'intérêt de l'Etat ». Le droit de questionner les ministres, consacré par cet article, joint au droit de les mettre en accusation, établissaient ainsi le contrôle du pouvoir législatif sur les actes du gouvernement ; et pour pousser plus loin la conformité du système avec le régime parlementaire, une disposition spéciale, prévoyait que l'Empereur pouvait proroger, ajourner et dissoudre la Chambre des représentants (art. 21).

Promulgué à la date du 23 avril, l'Acte additionnel, malgré ses dispositions libérales, souleva de nombreuses et violentes critiques. Son titre même, *Acte additionnel aux constitutions de l'empire*, les termes formels de son préambule et ceux de l'article 1er montraient la résolution nette, de la part de l'Empereur, de faire revivre les constitutions de l'Empire et de constituer une sorte de légitimité nouvelle. De nombreux publicistes s'efforcent de démontrer combien cette prétention était exorbitante, dangereuse et menaçante.

Durement, ils reprochent à Napoléon d'avoir violé ses promesses et « foulé aux pieds les droits du peuple ». « Qu'est-ce, dit l'un d'eux, que cette résurrection des constitutions impériales, de ces constitutions, monuments de servitude et de honte ? Crois-tu donc que la France de 1815 soit celle de 1804 et que tu puisses encore, en rusant avec elle, la dépouiller de ses libertés ? » (1) Mais ce qui était le plus critiqué, c'était le maintien de la confiscation et l'*hérédité* de la pairie : « N'était-il pas absurde de vouloir que la loi fut faite par des sénateurs imberbes, descendus mollement du lit voluptueux de leurs maîtresses, cherchant un lit de repos sur les coussins de la pairie, chancelant de fatigue, sommeillant de luxure et d'ennui ? » (2) Et l'auteur de ce pamphlet proposait à la place de la Pairie héréditaire, un Sénat organisé sur le modèle de l'Institut.

Un vaillant officier, ardent partisan de Bonaparte, M. de Salvandi, avertissait Napoléon qu'il ne devait s'appuyer ni « sur les satellites du despotismne », ni sur « les bourreaux de la liberté » mais sur un gouvernement fort, conciliant adroitement la vigueur monarchique et la liberté républicaine. Jamais « la marche

1. *Adresse d'un patriote dauphinois à ses concitoyens*, par Paunelle fils.

2. *Opinion d'un homme libre sur la Constitution*, proposée par Viennet.

des nations ne rétrogradait... Si la France voulait être libre en 1789, elle le voulait plus encore en 1815 », et en tous les cas, « si quelqu'un devait l'asservir, ce n'était point Napoléon... ».

Mais le livre le plus remarquable de cette époque et celui qui s'inspirait le plus nettement de la théorie parlementaire, c'est la brochure que Benjamin Constant écrivit pour défendre sa constitution : *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France* (mai 1815). Il ne fit guère qu'y reproduire sous un nouveau titre et avec quelques modifications (1)

1. Les plus frappantes de ces modifications consistaient dans certaines suppressions et certaines additions en vertu desquelles il se faisait entre Louis XVIII et Napoléon un échange singulier. Ainsi dans la première édition, Napoléon était un « farouche usurpateur dont le pouvoir, ennemi du droit, de la justice, de la civilisation, n'avait pour appui que des espions et des sbires » ; Louis XVIII, un « monarque sage, instruit par l'adversité, qui apportait à la France le double bienfait d'une autorité légitime et d'institutions libérales ». — Dans la deuxième édition, Napoléon était un « guerrier illustre, appelé au trône par le vœu de ses concitoyens, fondateur sincère d'une constitution libre, défenseur glorieux de la patrie » ; — Louis XVIII n'était qu'un « roi timide et sans ressources, dont le gouvernement, mélange de ruse et de faiblesse, avait plus de haine pour la liberté que d'amour pour sa propre conservation ». Et cette transformation ne devait pas être la dernière : en 1818, troisième édition, dégagée tout ensemble des éloges et des injures qu'avaient reçues alternativement Louis XVIII et Napoléon.

appropriées aux circonstances, ses opuscules de 1814 : *Esprit de conquête et de l'usurpation. — Réflexion sur la Constitution et la distribution des pouvoirs.* — Dans son livre, Benjamin Constant s'attachait surtout à établir la distinction qui devait être faite entre le *pouvoir royal* et le *pouvoir exécutif* ou *ministériel* dans une monarchie : « Pour que le pouvoir royal soit inviolable, il faut qu'il soit neutre ; pour que le pouvoir exécutif ou ministériel soit responsable, il faut qu'il agisse ». — « Le roi, dans un pays libre, est un être à part, supérieur aux diversités des opinions, n'ayant d'autre intérêt que le maintien de la liberté, planant en quelque sorte au-dessus des agitations humaines ». Et appréciant lui-même la valeur de la distinction ingénieuse et subtile qu'il proposait, Benjamin Constant concluait : « C'est le chef d'œuvre de l'organisation politique que d'avoir ainsi créé, dans le sein même des dissentiments sans lesquels nulle liberté n'existe, une sphère inviolable de sécurité, de majesté, d'impartialité qui permet à ces dissentiments de se développer sans péril tant qu'ils n'excèdent pas certaines limites ».

Malgré les termes formels de l'acte additionnel Napoléon, au dire de M. de Sismondi (1), ne pouvait

1. Sismonde de Sismondi, *Examen de la Constitution française*, 1835.

se résoudre à admettre les règles de l'unité et de la responsabilité des ministres, qui ne laissent au monarque qu'un pouvoir fictif, une dignité passive. Il entendait que chacun de ses ministres, fut, dans la réalité, l'organe de sa volonté propre, et responsable envers lui seul. Il voulait en outre qu'ils restassent sans aucun rapport entre eux, l'absence d'union devant augmenter la dépendance et la fidélité de chacun d'eux envers lui (1). En d'autres termes, Napoléon voulait bien concéder aux exigences de l'opinion publique les apparences du gouvernement représentatif, mais à la condition d'en retenir la réalité.

Les esprits clairvoyants n'étaient d'ailleurs point dupes de la comédie libérale et démocratique qu'il avait cru devoir jouer pour reconquérir le trône (2). La liberté constitutionnelle n'était à ses yeux, on le devinait, qu'un moyen d'amuser et de leurrer certaines oppositions qu'il était obligé de laisser derrière lui et qui pouvaient le gêner, pendant qu'il se battrait à la frontière. On sentait que s'il revenait victorieux, il ne tarderait pas à remettre tout en ordre, et n'hésite-

1. Hobhouse, *Lettres sur les Cent jours*.

2. Mme de Stael a dit dans ses *Considérations* : « Si c'était un crime de rappeler Bonaparte, c'était une niaiserie de vouloir masquer un tel homme en roi constitutionnel », et Chateaubriand dans son *Rapport au roi à Gand*, écrit pendant le cours des Cent jours : « Il n'embrasse la liberté que pour l'étouffer », *op. cit.*, p. 221.

rait point à « balayer les ordures démagogiques, aussi bien que les toiles d'araignée parlementaires » (1).

L'Acte additionnel n'eût, en fait, qu'une courte période d'application. C'est le 3 juin que la Chambre ouvrit sa session : le 20 du même mois, l'empereur abdiquait pour la seconde fois. Du moins la Chambre trouva-t-elle plusieurs fois l'occasion, dans cet espace de temps si bref, de manifester sa ferme intention de ne point servir d'instrument docile à la politique impériale. Napoléon s'était imaginé qu'elle serait assez complaisante pour donner la présidence à son frère Lucien ou tout au moins à Merlin de Douai. Ce fut Lanjuinais, personnage très désagréable à l'empereur, qui fut élu à forte majorité. Le lendemain, le président provisoire annonça que l'empereur ferait instruire la Chambre de son approbation, par le chambellan de service. A ces mots, une indignation générale se manifesta dans l'Assemblée ; des protestations violentes éclatèrent contre cette façon d'agir qui constituait une injure méprisante à l'égard des représentants de la nation. Devant cette explosion de colère, l'empereur se hâta d'envoyer Régnault Saint-Jean d'Angély qui, en sa qualité de ministre d'Etat, rapporta le procès-verbal même de la nomination de Lanjuinais avec l'approbation du souverain. La Chambre obtenait ainsi la consécration et le respect d'un prin-

1. Thureau-Dangin, *Le parti libéral*, p. 18.

cipe important : les ministres seraient les intermédiaires *exclusifs* des rapports entre l'Empereur et le Parlement.

C'était une première victoire pour les idées parlementaires. Les représentants en désiraient une autre sur un point connexe à celui que nous venons d'examiner. Il s'agissait de la présence des ministres aux Chambres. On a vu plus haut, quelle règle établissait l'Acte additionnel en cette matière. En fait, les ministres à portefeuille prenaient la parole à la Chambre des Pairs dont ils étaient tous membres ; quant à la Chambre des représentants, elle n'entendait que les quatre ministres d'Etat, Merlin, Boulay, Ginou et Regnaud, qui appartenaient à cette Chambre. Boulay fut interpellé par plusieurs députés sur cette façon d'agir : « Les ministres de Louis XVI étaient moins grands seigneurs que ceux de Bonaparte, dit Barrère : ils daignaient venir à l'Assemblée ». — Et abordant la question de principes il ajouta : « Nous n'avons affaire qu'au ministre responsable. Sa présence est d'autant plus nécessaire que lui seul peut donner tous les renseignements désirables, et qu'en paraissant à cette tribune, il achève ou de donner la garantie de sa responsabilité.... *Je crois que nous avons droit de désirer entendre les ministres* ou des affaires étrangères, ou de la police de l'intérieur. *Il faut que leur responsabilité soit assurée. Pour qu'elle le soit, leur présence me semble nécessaire ;*

c'est ainsi qu'on en use chez un peuple voisin, où les ministres à portefeuille, à département, où M. Castlereagh par exemple, donne comme ministre les communications ordonnées par son gouvernement » (1).

Ce rôle des ministres d'Etat, dans le régime inauguré par l'*Acte additionnel*, a été souvent critiqué par des théoriciens du régime parlementaire. Le motif qui les fit instituer, nous est révélé par Napoléon lui-même dans un entretien très curieux qu'il eût avec ses ministres quelques heures avant son départ pour l'armée le 11 juin (2). L'Empereur avait tout d'abord pris ses ministres à portefeuille parmi les hommes qui étaient, à son avis, les plus capables de l'aider dans la tâche du gouvernement. S'étant vu par la suite obligé de convoquer les Chambres, et jugeant que ses ministres n'étaient pas faits pour se présenter à elle, « leur parler, s'en faire écouter, et les conduire, » il avait cru indispensable de faire appel, pour satisfaire à cette nécessité, à des hommes ayant l'habitude de la parole et capables de contenir une Assemblée, sinon de la dominer et de s'imposer à elle. De la sorte, pen-

1. René Jacquelin, *Les Cent jours et le régime parlementaire*, dans la *Revue du droit public* et de la *Science politique*, t. VII, p. 205.

2. Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire* ; 20 vol. 1845-1862, t. XIX, p. 619 à 622 et René Jacquelin, *op. cit*, 213, 214, 215.

sait-il, il avait assuré la stabilité de son ministère à un moment où elle était indispensable, et alors que son renversement eût abouti à une désorganisation générale.

Aux objections des doctrinaires, on pouvait d'ailleurs opposer une pratique anglaise qui, dans une certaine mesure, justifiait l'expédient auquel l'Empereur avait eu recours. Lorsque le premier ministre anglais est membre de la Chambre des lords, il abandonne à un autre ministre, membre de la Chambre des communes, le soin de représenter le gouvernement devant cette dernière (1). Pendant les Cent Jours, tous les ministres à portefeuille étaient des pairs, et tous les ministres d'Etat des représentants ; Napoléon n'avait donc rien fait autre chose que de suivre cette pratique anglaise en la généralisant (2).

A la suite de l'incident que nous avons rapporté, la Chambre crut devoir cependant, sur la motion de l'un de ses membres, soumettre la question à l'examen d'une commission spéciale.

Toujours dans le même dessein d'exercer un contrôle effectif sur les actes du gouvernement, un député, dans la même séance, émit l'avis que la Chambre fut bientôt tenue au courant par le gouvernement des

1. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 1896, p. 98. — René Jacquelin, *op. cit.*, p. 215.

2. René Jacquelin, *op. cit.*, p. 215.

mesures que celui-ci avait prises dans les départements de l'Ouest en vue d'y suspendre l'exécution de la Constitution et des lois par suite des troubles de la guerre civile (1).

Le 11 juin, l'Empereur comme un monarque constitutionnel, assistait à la séance des Chambres pour y entendre l'adresse (2). Les deux Chambres ne voulant pas, suivant l'expression de La Fayette, paraître des « clubs Napoléon », y affectèrent une réelle indépendance de langage. La Chambre des représentants insista notamment sur la nécessité de rectifier le plutôt possible « ce que l'urgence des circonstances avait produit de défectueux et laissé d'imparfait dans l'ensemble de nos constitutions ».

Cette phrase annonçant une discussion publique sur l'*Acte additionnel*, déplût fort à l'Empereur : « N'imitons pas, dit-il, dans sa réponse aux députés, l'exemple du Bas-Empire qui, pressé de tous les côtés par les Barbares, se rendit la risée de la postérité en s'occupant de discussions subtiles au moment où le bélier brisait les portes de la ville » (3).

Malgré tout, les idées parlementaires gagnaient du

1. Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française,* 40 vol. 1834-38, t. XL, p. 179 à 188. — René Jacquelin, *op. cit.*, p. 206.

2. Thiers, *op. cit.*, t. XIX, p. 612.

3. *Moniteur* du 13 juin.

terrain, depuis la publication de l'Acte additionnel, grâce à la fois aux commentaires de Benjamin Constant dans son livre, et aux efforts quotidiens des Chambres.

Quelques jours avant la seconde abdication de Napoléon, à la séance du 17, un représentant, Malleville, invoquant la pratique anglaise, demandait que le texte d'un discours de l'empereur ne fût jamais reproduit au cours des discussions, parce qu'il ne pouvait être question que des actes de son gouvernement et jamais de ses propres actes, *la personne du monarque étant inviolable et sacrée dans une monarchie constitutionnelle*, et la responsabilité des ministres couvrant celle du chef de l'Etat, idées que Benjamin Constant avait développées dans ses *Principes* (1). Cette proposition de Malleville fut appuyée par un grand nombre de voix. Elle était un symptôme caractéristique du progrès de l'idée parlementaire.

Un point restait encore imprécis et douteux dans la pratique du système. Nous voulons parler du choix et de la composition du ministère. A la date où le ministère existant avait été formé, c'est-à-dire au 20 mars, il n'y avait pas de Constitution, les Chambres faisaient également défaut. Napoléon crut toutefois devoir s'expliquer sur les sentiments qui l'avaient guidé dans le

1. Buchez et Roux, *op. cit.*, t. XL, p. 178. — Benjamin Constant, *op. cit.*, p. 45, 158 et suiv., 175.

choix de ses collaborateurs au gouvernement de l'Etat : « Certainement, disait-il à la veille de son départ pour l'armée, je ne pouvais pas mieux choisir mes ministres que je l'ai fait ; je les ai pris pour ainsi dire dans la confiance publique. Le pays me les aurait donnés lui-même au scrutin si je les lui avais demandés (1) ». C'était, avant l'existence des textes, se conformer, selon les apparences tout au moins, à l'esprit du régime parlementaire.

A ce point de vue, il faut remarquer que contrairement aux traditions du temps de l'Empire, Napoléon a gouverné, pendant les Cent-Jours, avec l'assistance en quelque sorte permanente d'un Conseil des ministres (2). Le 26 mars, ce Conseil présentait à l'Empereur une adresse l'engageant à diriger l'action gouvernementale dans un sens nettement libéral (3). C'est ce Conseil qui discuta tous les grands intérêts de la France dans ses rapports avec les puissances étrangères (4). Le pouvoir ministériel s'annonçait ainsi comme devant bientôt devenir distinct et constituer « réellement le seul ressort de l'exécution » (5).

Le progrès des idées parlementaires pénétrait même

1. Thiers, *op. cit.*, t. XIX, p. 620.
2. René Jacquelin, *op. cit.*, p. 199.
3. Viel Castel, *Histoire de la Restauration*, t. II, p. 449.
4. Viel Castel, *op. cit.*, t. II, p. 470.
5. Benjamin Constant, *op. cit.*, p. 50.

jusqu'à la Cour de Gand. Talleyrand y avait envoyé, auprès de Louis XVIII, son ami Alexis de Noailles, avec la mission d'insister sur la nécessité d'un ministère homogène, délibérant en conseil, hors la présence des princes, et pleinement responsable devant les Chambres (1). — Chateaubriand dans son *Rapport au roi*, traçait le programme à suivre : le ministère devait acquérir « plus d'unité », les ministres seraient pris parmi les membres de l'une ou l'autre Chambre, une loi conférerait l'élégibilité à la Chambre des députés avant 40 ans ; enfin on s'occuperait d'un Code pénal pour les délits, de façon telle que la liberté de la presse, élément indispensable de tout gouvernement véritablement représentatif, ne fut plus soumise qu'au régime répressif (2).

Les derniers événements qui marquent la fin de la période des Cent-Jours devaient cependant dégager un enseignement qui, chez une nation plus prudente et plus réfléchie que la nôtre, aurait pu arrêter ou tout au moins paralyser pour de longues années, le développement des institutions parlementaires. Etabli dans le but de mettre obstacle à l'arbitraire du pouvoir exécutif, toujours possible et particulièrement redoutable avec un Bonaparte, le parlementarisme fournissait finalement à la Chambre populaire, le

1. Pasquier, *Mémoires*, t. III, p. 288.
2. Chateaubriand, *op. cit.*, p. 214.

moyen d'établir sa suprématie et de s'arroger l'autorité souveraine (1). Tous les historiens ont longuement insisté, à ce point de vue, sur les deux journées qui suivirent le retour de Napoléon à Paris, et sur l'issue qu'elles comportèrent (2).

Malgré le texte constitutionnel qui posait le principe de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité du monarque (3), malgré les concessions et les garanties offertes par l'Empereur, la Chambre votait, le 22 juin, une motion invitant Napoléon Bonaparte à choisir, dans le délai d'une heure, entre l'abdication ou la déchéance (4). Cette Assemblée donnait ainsi la mesure de sa loyauté constitutionnelle. Son acte constituait sans aucun doute une négation absolue de la légalité, une violation éclatante du *pacte fondamental*. L'Empereur comprit que toute résistance de sa part serait d'ailleurs vaine, inutile. Il se résigna et accepta une loi qu'il avait jadis imposée aux nations : la loi du plus fort.

Quelques jours après sa seconde abdication, on était loin du régime parlementaire : Un gouvernement

1. Cf. René Jacquelin, *op. cit.*, p. 218.

2. René Jacquelin, *op. cit.*, p. 211.

3. Principe confirmé par les députés eux-mêmes, à la séance du 15, à propos de la motion présentée par Malleville, voir *suprà*, p. 41.

4. René Jacquelin, *op. cit.*, p. 211.

provisoire était nommé ; il résidait dans une commission exécutive qui était une *émanation directe des deux assemblées législatives* (1). Ainsi, il avait suffi d'un moment de crise et de trouble grave pour que le parlementarisme, favorisé par la tendance et le tempérament spécial de nos Chambres populaires, suivit le courant fatal créé jadis par les Assemblées révolutionnaires et dégénéra subitement en régime *conventionnel* (2).

1. *Ibidem.*
2. Cf. René Jacquelin, p. 218 et 219.

CHAPITRE II

PÉRIODE PRINCIPALE

La seconde Restauration.

Pendant la période qui va du mois de juin 1815 aux journées de juillet 1830, l'évolution du parlementarisme en France subit trois phases que l'on peut différentier et caractériser de la façon suivante :

La première phase, qui dure jusqu'à la chute de Decazes (février 1820), est une période de luttes continuelles, tant à la tribune que dans le domaine des idées théoriques. Le gouvernement de fait est un « régime bâtard » (1). D'une part en effet le roi n'a

1. L'expression, qui est de M. Barthélemy (*op. cit.*), p. 58, est d'ailleurs applicable, selon nous, à toute l'époque de la Restauration.

ni la volonté ni l'énergie nécessaires pour exercer un gouvernement personnel ; et d'autre part, s'il ne cède point à la violence des partis et aux prétentions du Parlement, c'est autant pour sauvegarder le pouvoir de son ministre favori Decazes que pour faire respecter ses principes sur la prérogative royale. — Phase de transition.

Avec le second ministère Richelieu, commence la deuxième phase. Malgré une violente opposition antidynastique de la part des gauches, au début, malgré leur déroute complète et le plein triomphe du parti droit aux élections de 1824, le régime parlementaire fonctionne, pendant tout le cours de cette période, d'une façon à peu près régulière et normale. Il atteint son plus haut, son plus sincère degré de perfection, avec le ministère de Martignac qui rêve de concilier les modérés de droite et de gauche et de fonder, sur leur union, un régime libéral conforme à la fois aux traditions monarchiques du pays et à ses tendances, à ses aspirations nouvelles. Mais la coalition des partis extrêmes, et surtout, nous le verrons, l'attitude aveuglément hostile, systématiquement haineuse et agressive des libéraux, font échouer M. de Martignac dans sa noble et chimérique tentative.

A sa chute, s'ouvre une période de réaction, inaugurée par la constitution d'un ministère d'extrême droite. Sa composition seule indique nettement la

rupture qui vient de s'opérer entre le gouvernement royal et les récentes traditions parlementaires. En face de la crise grave qui se prépare, il n'y a malheureusement au pouvoir que des hommes incapables de la comprendre et de la résoudre. Confiné dans un optimisme béat, une attitude éternellement expectante et confiante, une ignorance complète des nouvelles conditions politiques et sociales du pays, le gouvernement de Charles X ne témoigne que de sa faiblesse, de son impuissance, de son incapacité absolue.

La révolution de juillet n'est en définitive que le dénouement fatal et logique de l'état anarchique où se trouve à cette époque notre malheureux pays, déchiré par les querelles féroces des partis, privé surtout d'un gouvernement ferme, robuste, puisant toute sa force dans sa conformité et son harmonie avec le véritable état politique et social de la France moderne.

§ I

Première phase

(juin 1815-février 1820).

1. — Dès qu'il apprend la nouvelle abdication de Napoléon, Louis XVIII quitte Gand où il était le témoin impuissant des nouvelles humiliations de la

France, et, avec le désir d'apporter à son pays un gouvernement sage, prudent et réparateur, se prépare à remonter sur le trône de ses pères. L'attitude hautement affirmée en sa faveur, du duc de Wellington, devait servir ses desseins et lui permettre de rentrer sans grands obstacles dans sa capitale. Le vainqueur de Waterloo, dont le prestige s'imposait à l'heure actuelle, déclarait en effet que l'Europe n'avait plus de confiance que dans le représentant de la monarchie légitime (1), et qu'elle ne consentirait à parler de paix avec la France que lorsqu'elle aurait rappelé les Bourbons (1).

Les candidatures du duc d'Orléans et de Napoléon II, respectivement soutenues par l'empereur Alexandre et Metternich, apparaissaient ainsi comme n'ayant aucune chance de succès (2). Talleyrand, toujours à l'affût d'une nouvelle intrigue, d'une occasion profitable, *en conclût* qu'une seconde restauration était imminente et qu'il *lui était possible* d'y jouer un premier rôle. Grâce au concours de Wellington, il obtenait d'être appelé auprès de Louis XVIII et de régler avec ce prince la manière dont *il ferait son entrée en France.*

Au moment où la petite cour royale, tous les jours

1. C. Dareste, *Histoire de la Restauration*. Paris. Plon, 1879, t. I, p. 165.

2. *Ibidem.*

grandissante, arrivait à Cambrai, Talleyrand l'y rejoignait, et le 27 juin, il faisait rédiger au conseil, malgré l'opposition du comte d'Artois et du duc de Berry, une proclamation célèbre où le roi annonçait diverses améliorations aux dispositions de la Charte : « Je prétends, y disait Louis XVIII, ajouter à cette Charte toutes les garanties qui peuvent en assurer le bienfait. L'*unité du ministère* est la plus forte que je puisse offrir... »

Ainsi donc allait se réaliser l'une des réformes les plus désirées par l'école libérale. L'unité, la solidarité ministérielles ne sont-elles pas, en effet, des conditions essentielles pour que la responsabilité des ministres puisse être véritable, effective ? Et ce n'était point seulement l'unité matérielle que promettait la proclamation de Cambrai, mais l'unité de vues, de pensées, de desseins, en un mot l'unité d'esprit : « J'entends, portait le texte, que (cette unité) existe, et que *la marche franche et assurée de mon conseil* garantisse tous les intérêts et calme toutes les inquiétudes ».

A peine arrivé à Paris, Louis XVIII rendait l'ordonnance du 9 juillet 1815 qui faisait passer dans la pratique, la promesse de Cambrai. Les contemporains ne se méprirent pas sur la portée décisive qu'elle devait avoir dans la réalité. « En posant en principe l'unité du ministère et la solidarité de ses membres,

1. Villèle, *Mémoires*, t. I, p. 314.

elle tendait ouvertement, dit Villèle, à faire du monarque un roi à l'anglaise règnant et ne gouvernant pas ». La pierre angulaire du système parlementaire venait d'être scellée.

Si on lisait la liste des nouveaux ministres désignés par l'ordonnance précitée, on n'y apercevait cependant pas toute l'unité et la solidarité que proclamait le considérant. Le chef du nouveau ministère, Talleyrand (1), avait tout d'abord, en vue de se concilier les bonnes grâces de l'empereur de Russie, nommé le duc de Richelieu (2) au ministère de la maison du roi, et chose grave, M. Pozzo di Borgo au ministère de l'Intérieur. Corse de naissance et ancien membre de l'Assemblée législative, M. Pozzo di Borgo passait ainsi soudainement du service de la Russie où il était conseiller du tsar depuis vingt ans, au poste le plus éminent et le plus difficile de l'administration inté-

1. « Le prince de Talleyrand, disait l'ordonnance, est nommé *Président du Conseil des ministres....* » — Sous la première Restauration, il n'y avait même pas, comme nous l'avons vu, de Conseil des ministres. La proclamation de Cambrai ayant promis l'unité du ministère, cette unité entraînait nécessairement la création d'un président du conseil qui, représentant les idées dominantes du ministère, assurerait, par une impulsion générale, l'harmonie de tous ses actes.

2. Soit que le voisinage de Fouché lui déplût ou qu'il ne fut point satisfait des fonctions qui lui étaient offertes, le duc de Richelieu se récusa.

rieure de la France. Ses antécédents, sinon ses opinions, menaçaient le chef du ministère d'une rivalité dangereuse. Toutefois, en conservant deux de ses anciens collègues, le baron Louis et M. de Jaucourt qui lui étaient restés fidèles à Mons, tandis qu'il écartait M. Beugnot qui avait manifesté alors l'intention de suivre le roi, M. de Talleyrand semblait bien vouloir se préserver de toute dissidence personnelle. De même en choisissant M. Pasquier comme ministre de la justice et en plaçant le maréchal Gouvion Saint-Cyr à la guerre, Talleyrand agissait d'une manière habile, conséquente et politique. Un de ses choix était pourtant foncièrement mauvais et constituait même un germe de mort pour le nouveau ministère : celui de Fouché. Il était certain que si le régicide, le proscripteur, l'ancien policier du Consulat et de l'Empire, arrivait jusqu'à la réunion des Chambres, quelles qu'elles fussent, la première interpellation royaliste le tuerait et tuerait probablement avec lui « ceux qu'un tel contact avait souillés ». M. de Montlosier écrivait à ce propos quelques mois après : « Il est pour les rois comme pour les nations, une pudeur publique qu'ils n'offensent pas impunément ». En réalité, ce choix avait été plutôt imposé par les circonstances : il était la récompense de l'homme qui, avec Talleyrand, avait grandement facilité l'entrée du roi à Paris. L'entourage de Louis XVIII comptait d'ailleurs sur la première occasion pour le « débarquer ».

Du reste, la règle de l'homogénéité n'impliquait point qu'il ne dût y avoir aucune divergence d'opinions entre les hommes qui étaient appelés à faire partie d'un même ministère. Chateaubriand donna de justes explications sur ce point dans sa Monarchie selon la Charte : « Le ministère une fois formé, doit être un. Cela ne veut pas dire que la différence d'opinions politiques dans des hommes de mérite, lorsqu'ils sont isolés, soit un obstacle à leur réunion dans un ministère ; ils peuvent y entrer par ce qu'on appelle en Angleterre, une *coalition*, convenant d'abord entre eux d'un système général, faisant chacun les sacrifices commandés par l'opinion et la position des affaires. Mais une fois assis au timon de l'Etat, ils ne doivent plus gouverner que dans un même esprit » (1).

Cependant le besoin de convoquer les Chambres se faisait vivement sentir. Leurs concours était en effet indispensable pour régulariser la situation financière, particulièrement épineuse, délicate à ce moment, et aussi pour fournir un point d'appui au gouvernement tant à l'intérieur, où l'ordre était gravement compromis, que vis-à-vis des souverains étrangers qui occupaient le territoire. Il fut un moment question de rappeler l'ancienne Chambre de 1814 qu'une ordonnance du 20 mars avait simplement prorogée. Mais le roi ayant promis à Gand et à

1. Chateaubriand, *De la Monarchie selon la Charte*, ch. XV.

Cambrai d'apporter à la Charte quelques perfectionnements désirés par l'opinion publique, le rappel de l'ancienne Chambre n'indiquerait-il pas plutôt un retour en arrière, une certaine méfiance à l'égard des opinions du jour, et le désir de ne point donner une part immédiate à leurs revendications ? Après délibération, le roi et le ministère se décidèrent à convoquer une nouvelle Chambre (ordonnance du 13 juillet) en portant provisoirement le nombre des députés de 262 à 402 (1) ; en abaissant l'âge nécessaire pour être éligible de 45 à 25 ans ; enfin en soumettant à la revision des Chambres plusieurs articles de la Charte, notamment celui qui attribuait au roi seul l'initiative des lois, celui qui réglait l'âge auquel les Pairs ont entrée dans la Chambre et voix délibérative, et tous ceux qui

1. « Le malheur des temps ayant interrompu la session des deux Chambres, nous avons pensé que maintenant le nombre des députés des départements se trouvait, par diverses causes, beaucoup trop réduit pour que la nation fut suffisamment représentée ; qu'il importait surtout, dans de telles circonstances, que la représentation nationale fut nombreuse ; que ses pouvoirs fussent renouvelés ; qu'ils émanassent plus directement des collèges électoraux ; qu'enfin les élections servissent comme d'expression à l'opinion actuelle de nos peuples ». (Préambule de l'ordonnance du 13 juillet 1815 Duvergier, t. XX, p. 5). Tout ce préambule est à lire : il montre d'une façon typique l'évolution de la constitution monarchique vers le gouvernement d'opinion, en définitive vers le régime parlementaire.

fixaient le mode de renouvellement de la Chambre élective, le nombre des députés, les conditions d'âge et de cens imposées soit aux élus, soit aux électeurs, la formation facultative de la Chambre en comité secret et son partage en bureaux, enfin la nécessité du consentement du roi pour qu'un amendement pût être fait à la loi. L'ordonnance qui réglait ces divers points prenait ainsi une importance de tout premier chef : elle donnait satisfaction aux revendications les plus pressantes des libéraux, accroissait le pouvoir parlementaire et limitait d'autant le gouvernement personnel du monarque. L'article 14 semblait même reconnaître, en partie tout au moins, le principe de la souveraineté nationale, toujours réprouvé par les Bourbons jusqu'alors, en décidant que les Chambres seraient appelées, dans leur prochaine session, à réviser certains articles de la Charte librement octroyée par le roi.

Sous l'effet de la réaction provoquée par le désastre de Waterloo et l'avortement de la tentative de restauration impériale, le pays las de guerres, d'aventures et d'incertitudes, donna une forte majorité aux candidats royalistes. On pressentait, par l'adresse des Corps électoraux, quels seraient les sentiments de la nouvelle Chambre : le roi y était supplié « d'imposer silence à sa sensibilité, de frapper du glaive de la loi ou d'arracher du sol de la patrie les monstres dénaturés qui en avaient déchiré les entrailles, d'indemniser l'Etat aux

dépens des richesses criminelles qui avaient été le salaire de leur infamie, enfin de ne rien négliger pour rassurer les bons et intimider les méchants » (1).

Talleyrand comprit que maintenir plus longtemps la présence de Fouché au ministère, dans de pareilles conditions, compromettait l'existence du cabinet tout entier. D'autre part il crût s'attirer la confiance des royalistes en se débarrassant d'un collaborateur douteux. Il chercha donc à s'entendre avec lui pour qu'il acceptât de plein gré une compensation : l'ambassade de Dresde fut le prix de sa démission apparemment volontaire.

On a voulu voir dans ce « débarquement » de Fouché une première application du principe de la responsabilité politique. Sans doute, il était certain, après l'élection de la *Chambre introuvable*, que celle-ci serait nettement hostile à Fouché, et c'est pourquoi Talleyrand songea à l'éloigner. Mais il faut tenir compte, aussi et surtout, de la répulsion profonde qu'inspirait ce régicide à la famille royale et notamment à la duchesse d'Angoulême fille de Louis XVI (2).

La chute du ministère, qui suivit le départ de Fouché, paraît également être une application de la

1. Adresse des collèges électoraux de la Moselle. V. Duvergier, *op. cit.*

2. Voir à ce propos ce que dit Vitrolles, *Mémoires*, t. III, p. 201 et Dareste, *op. citat.*, tome I, pages 191 et 192.

théorie parlementaire. — Talleyrand, comprenait lui aussi que la majorité des députés allait lui être défavorable et contrarier, dans la mesure du possible, ses projets de gouvernement. Nous ajouterons même que les contemporains paraissent bien avoir vu, dans sa chute, une application évidente de la responsabilité politique. Cette phrase de Villèle en est une preuve frappante : « Il paraît clair, écrivait-il, que c'est la bonne composition de la Chambre des députés qui a obligé le ministère à la retraite. Ces Messieurs ont compris qu'ils allaient être attaqués par les Chambres, et, en habiles gens, ils ont calculé qu'il valait mieux avoir l'air de s'en aller eux-mêmes que d'être jetés dehors ignominieusement » (1).

Cette explication, bien qu'émanant d'un homme fort perspicace, ne nous paraît nullement péremptoire. Nous verrons tout à l'heure le ministère Decazes être mis plusieurs fois en minorité, et cependant le roi le soutenir contre la volonté avérée des Chambres, et le ministère se contenter de la confiance du roi. De même en 1824, la Chambre *retrouvée* menaçant de mettre Villèle lui-même en minorité, Louis XVIII dira à son ministre : « Villèle, ne m'abandonnez pas à ces brigands ; restez-moi ; je vous soutiendrai bien ; comptez-y, soyez-en sûr » (2).

1. Lettre de Villèle du 6 octobre 1815. *Mémoires*, t. I, p. 352
2. Villèle, *Mémoires*, t. V, p. 38.

Pour en revenir à Talleyrand, on sait par le témoignage de ses contemporains (1) et de nombreux historiens (2), combien il était personnellement peu sympathique au roi à qui Vellington l'avait imposé. Louis XVIII n'avait pas oublié la scène de Cambrai, et il se sentait blessé par la manière imperturbable de ce ministre qui, à chaque observation du roi, avait l'habitude de répondre : « Sire, cela est indispensable ; il faut que cela soit ».

Talleyrand voyant qu'il ne serait point soutenu par la Chambre et que d'autre part il était mal vu des souverains étrangers dans les négociations actuelles, était allé exposer sa situation au roi et lui demander s'il voulait lui donner son appui contre les uns et les autres. — « Cela, dit finement le roi, est peu constitutionnel : c'est à mes ministres à se tirer d'affaires. — En ce cas, répondit Talleyrand, nous serons obligés de nous retirer. — Eh bien, ajouta le roi, si mes ministres se retirent je ferai *comme en Angleterre* : *je chargerai quelqu'un de former un nouveau cabinet.* — Ainsi, dit Talleyrand, le roi accepte nos démissions? — Louis XVIII ne répondit rien. En réalité l'invocation de la théorie constitutionnelle, des principes anglais, servait à masquer ses sentiments personnels

1. Beugnot, *Mémoires*, t. II, p. 306.
2. Dareste, t. I, p. 192 et 193 ; Duvergier et Hauranne.

et lui fournissait un excellent prétexte pour se débarrasser d'un ministre qui avait cessé de lui plaire. L'énergie avec laquelle il soutint quelques temps plus tard le ministère Decazes, se solidarisa étroitement avec lui et lui sacrifia des considérations de famille et l'existence de la Chambre introuvable, montre combien peu profondes étaient ses convictions parlementaires et comment à l'occasion il faisait bon marché des usages anglais.

Si on ne peut voir un effet certain de la responsabilité politique dans la chute du ministère Talleyrand-Fouché, en revanche, il faut reconnaître que le principe de la solidarité ministérielle y reçut, en définitive, une application complète, intégrale. Dans le conseil qui suivit l'élection de la Chambre introuvable Talleyrand avait d'ailleurs montré à ses collègues les avantages de cette règle dans le nouveau régime qui commençait : « Les hommes qui nous sont aujourd'hui le plus hostiles, dit-il, seront obligés de redemander notre secours ; nous reparaîtrons à la tête des affaires avec un crédit et une autorité incontestés. Il faut seulement nous tenir parfaitement unis ; il faut, si nous sortons, sortir tous ensemble ; en cela nous donnerons encore un précieux exemple de cette foi politique que doivent garder entre eux les hommes d'Etat qui professent les mêmes principes, les mêmes opinions.

C'est cette foi politique qui donne, en Angleterre,

tant de force aux associations ministérielles ; et il est tout à fait nécessaire qu'elle s'introduise en France, car elle pourra consolider notre nouvelle forme de gouvernement » (1).

C'est en vertu du principe de la solidarité que Beugnot fut révoqué de la direction générale des postes : « Je suis et j'ai toujours été satisfait de vos services, lui dit le roi. Mais, voyez-vous, ils disent que lorsque le ministère change, toutes les places du Cabinet doivent changer avec lui et que votre place est essentiellement de Cabinet » (2). Encore une fois, il ne faut point voir dans cette parole de Louis XVIII une preuve de la volonté arrêtée chez ce prince de se plier aux exigeances des règles parlementaires. A propos de Pasquier qui, garde des sceaux dans le Cabinet Talleyrand, refusait quelques jours après, par scrupule constitutionnel, de conserver ce poste dans le Cabinet Richelieu, Louis XVIII fit cette réflexion caractéristique : « Concevez-vous M. Pasquier qui me préfère M. de Talleyrand ? » (3).

Le successeur de M. de Talleyrand dans les difficultés de l'heure actuelle avec les alliés, était tout désigné : c'était le duc de Richelieu. Grand seigneur,

1. Pasquier, *Mémoires*, t. III, p. 422.

2. Vitrolles, *Mémoires*, t III, p. 236. — Beugnot, *Mémoires*, t. II, p. 389.

3. Rapporté par Barthélemy, *op. cit.*, p. 291.

« esprit mesuré, sensé, supérieur aux intrigues de cour par la noblesse de son caractère et par son absence d'ambition » (1), il n'acceptait d'être le chef d'un nouveau cabinet, après avoir refusé d'entrer au ministère avec Talleyrand et de se compromettre avec lui, que parce que l'estime et l'affection de l'empereur Alexandre faisaient de lui le seul homme qui put négocier avantageusement avec les souverains étrangers. Sa réputation de droiture incontestée inspirait d'ailleurs aux souverains et à leurs ministres d'universelles sympathies (2) et sa foi patriotique, lui faisait un devoir de profiter de ces bonnes dispositions pour rendre au pays, dans ces pénibles circonstances, le service que lui seul pouvait lui donner.

La difficulté était de lui trouver des collègues. Richelieu longtemps absent ne pouvait guère choisir lui-même ses collaborateurs. Le roi finit cependant par former le nouveau cabinet, le 27 septembre en nommant de Feltre à la guerre, Dubouchage, un des derniers ministres de Louis XVI, à la marine, Vaublanc à l'intérieur, Decazes à la préfecture de police ; puis deux jours après, Barbé-Marbois à la justice, et Corvetto aux finances.

Si le nouveau ministère ne présentait pas cette unité de vues, cette *homogénéité* qui est l'une des règles

1. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 194.
2. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 193.

caractéristiques du gouvernement parlementaire, c'est que le roi n'avait nullement cherché à prendre ce ministère dans un parti mais avait seulement choisi des hommes modérés, capables, et ne soulevant pas de trop fortes préventions. Seuls, de Feltre, de Vaublanc, quoique anciens serviteurs de l'Empire, étaient d'un royalisme exalté. Barbé-Marbois et Corvetto, hommes intègres, esprits sages, d'un talent et d'une compétence incontestés, ne voulaient pas s'occuper de politique. Richelieu, nous l'avons vu, n'entrait au ministère que pour signer le traité préparé. Déjà atteint du mal qui devait l'emporter, il ne se sentait ni l'énergie ni les dispositions nécessaires pour affronter les luttes parlementaires et se faire un rôle de chef de parti. Seul, Decazes avait des vues de gouvernement. Réprouvant les passions et les tendances rétrogrades des Ultras, il voulait, par une observation sincère et loyale de la Charte, rallier tous les Français autour du trône (1). Son programme tenait dans cette parole que, fermement convaincu, il aimait à répéter : « Il faut royaliser la nation et nationaliser le royalisme ». Esprit souple, brillant, judicieux, il ne devait pas tarder à gagner la confiance du roi et à devenir son inspirateur. Ses qualités incontestables d'homme d'Etat devaient lui faire inaugurer une politique de bascule qui, grâce à son habileté, devait réussir quelques

1. Debidour, dans la *Grande Encyclopédie*, t. XIII, p. 1050.

temps, mais qui était condamnée d'avance à échouer finalement devant la coalition des partis extrêmes.

La session législative s'ouvrit le 7 octobre. Elue dans un moment de douleur publique par des électeurs qui tous appartenaient aux classes éclairées, la Chambre de 1815 était animée des ardeurs du royalisme le plus pur. La tentative de restauration impériale faite par Napoléon dans un but exclusivement personnel, égoïste, lui apparaissait comme un crime. Elle voulait frapper à jamais le bonapartisme et réagir en même temps contre les conséquences de la Révolution qui avaient altéré le sens politique et religieux du pays (1). Quoiqu'en aient dit nombre d'historiens, instruits à l'école de Louis Blanc, Mignet et Michelet, imprégnés d'une foi aveugle et mystique en l'éminence des principes révolutionnaires, la majorité des royalistes de cette Chambre méritait autre chose que le qualificatif usé de « rétrograde » et l'épithète commode mais absurde de « cléricale ». Si l'on met à part une minorité d'exaltés (2), comme en offrent tous les partis, les députés royalistes, dans leur ensemble, ne désiraient nullement un retour pur et simple à l'ancien régime, jadis violemment détruit et impossible autant qu'illogique à restaurer, mais ils voulaient renouer la chaîne fâcheusement interrompue des traditions

1. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 198.
2. Ceux que l'on appelait les *ultras* ou *pointus*.

nationales et reconstituer les bases sociales sur des données consacrées à la fois par le temps, les mœurs, les coutumes, en un mot l'évolution historique. Ils refusaient de croire à la vertu magique des principes abstraits et des théories savamment élaborées dans les cerveaux ; traditionnalistes avant tout, ils ne pouvaient admettre que l'ordre politique et social du présent ne reposât pas sur de fortes et profondes racines plongeant dans le passé. Et si « justement irrités », ils ne furent « pas toujours justes dans leurs préférences, ni leurs défiances » (1), si leur attitude politique fut souvent maladroite et imprudente, peut-être faut-il plus imputer leurs fautes aux passions inévitables du moment et à la forme hybride du régime politique, qu'à leurs idées et à leurs principes (2).

Usant du moyen que la constitution mettait entre leurs mains, les députés de 1815, en présence d'un ministère décidé à soutenir l'ordre actuel et légal, employèrent, autant qu'ils le purent, la prérogative du parlement au service de leur politique. Ils revendiquèrent sans réserves le droit d'initiative, le droit

1. Dareste, *ibidem*, p. 198.

2. « On a dit de cette Chambre qu'elle était plus royaliste que le roi. Il est plus juste de dire qu'elle fit un usage peu modéré des libertés parlementaires dans le but d'imposer au gouvernement ses idées et ses opinions ». Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 238.

d'amendement, et proposèrent parfois pour contre-carrer le gouvernement, des théories libérales dont le but était un déplacement de pouvoir en leur faveur. Nous avons d'ailleurs vu plus haut, en examinant la conduite politique du parti ultra quelles conséquences décisives eut, en faveur de la pratique parlementaire, la tactique suivie à cette époque par la majorité royaliste : nous n'y insisterons pas.

Louis XVIII bien que disposé tout d'abord à quelque indulgence pour des fautes que l'excès du zèle monarchique et la haine de la Révolution inspiraient à des amis trop ardents, n'en fut pas moins froissé de leur esprit d'indépendance et surtout des atteintes portées à sa prérogative dont il était jaloux. En apprenant notamment les amendements que la Chambre avait votés à la loi électorale, Louis XVIII s'indigna et déclara au moment même : « Eh ! bien je la dissoudrai ». Il fallut encore, après cet incident, une insis-

1. Bien que jaloux de ses prérogatives personnelles, Louis XVIII ne craignit pas moins de faire front aux passions de la Chambre nouvelle. Ainsi quand on lui demande la grâce de la Valette il répond : « Cherchez un moyen pour que la Chambre des députés ne nous embarrasse pas à ce sujet et vous aurez la grâce ». (Barante, *Souvenirs*, t. II, p. 282). Ce trait montre bien le manque absolu d'énergie de Louis XVIII devant une Chambre autoritaire, et combien, grâce à ce fait, celle-ci a pu travailler à donner au Parlement un pouvoir réel.

tance répétée et soutenue de la part de Decazes pour obtenir du roi la réalisation de sa promesse. Le 28 août, il demandait au roi si, devant l'impossibilité de s'entendre avec la Chambre sur le budget, sur les bases d'une loi électorale, sur les mesures de sécurité publique, sur la liberté de la presse, il devait se démettre ou se considérer désormais comme l'instrument docile du Parlement. Mis en demeure de se prononcer, le roi finit par exercer sa prérogative d'arbitre souverain : le 5 septembre, une ordonnance royale décidait que la Chambre était dissoute, que nul article de la Charte ne serait revisé (disposition importante qui marque un affermissement dans le principe de la souveraineté royale et du gouvernement personnel), que le nombre des députés était réduit à 258, et l'âge de 40 ans pour l'éligibilité, rétabli conformément aux termes de la Charte. Ces mesures de réaction étaient motivées par la considération juste mais très vague et très générale formulée de la façon suivante dans le préambule de l'ordonnance : « Depuis notre retour dans nos Etats, chaque jour nous a démontré cette vérité proclamée par nous dans une occasion solennelle, qu'à côté de l'avantage d'améliorer est le danger d'innover ». En réalité cette ordonnance marque d'une façon très nette l'intention de la part du roi de réagir contre les tendances manifestes de la Chambre à participer effectivement à l'exercice de toutes les branches du pouvoir souve-

rain. C'était là le vrai motif qui avait poussé le roi à user de son droit de dissolution, et non point, comme l'ont prétendu certains historiens mal informés ou de mauvaise foi, le fait seul des opinions conservatrices et traditionnelles de la Chambre (1). Louis XVIII a d'ailleurs pris le soin de formuler son opinion sur la façon dont il entendait exercer le droit de dissolution : « Ce n'est point une punition, dit-il, il faut bien se garder de lui donner ce caractère. C'est le roi qui, se croyant bien servi par ses ministres, tandis que la Chambre croit le contraire, veut consulter la nation sur ce point important » (2).

Dès qu'il se fut débarrassé de la Chambre introuvable, Decazes travailla à introduire plus d'unité dans le ministère par le renvoi des ministres ultras. Déjà il avait obtenu que Vaublanc et Barbé-Marbois fussent remplacés l'un par Laîné à l'intérieur et l'autre par Dambray à la justice. A ce dernier fut d'ailleurs bientôt substitué Pasquier. Mais cela ne suffisait pas aux yeux de Decazes. Son but étant de canaliser les aspirations libérales afin de les dominer tout en ayant l'air de les protéger, il était indispensable de constituer un gouvernement véritablement fort. « Ce gouvernement fort, disait-il au roi, ... nous l'aurons le jour où nous serons *un* de volonté et

1. Cf. Paul Matter, *op. citat.*, p. 72.
2. Ernest Daudet, Louis XVIII et le duc Decazes, p. 141.

d'action » (1). — Le 23 juin, Dubouchage, âgé et fatigué se retirait, et Decazes, obtenait la nomination à sa place du maréchal de Gouvion Saint-Cyr. Mais sa mésintelligence était surtout grande avec le duc de Feltre. Celui-ci finit par prendre sa retraite le 12 septembre. Gouvion Saint-Cyr passa alors à la guerre et Molé, que patronnaient Pasquier et Decazes, entra à la marine.

Si, dans les divers cas que nous venons d'examiner, le principe de la solidarité ministérielle n'obtenait aucune considération, en revanche on pouvait remarquer un progrès sensible vers l'unité et l'homogénéité. Ce progrès était loin d'ailleurs d'être pleinement satisfaisant pour les parlementaires. On pouvait en effet presque apercevoir une droite et une gauche dans le ministère. Car si tous les membres du cabinet étaient royalistes et constitutionnels, Richelieu et Lainé manifestaient une certaine défiance à l'égard des anciens serviteurs de Napoléon et, tout en combattant les imprudences des ultras, sympathisaient avec eux ; Pasquier, Decazes, Gouvion Saint-Cyr, Molé se montraient hostiles à la conduite de la droite et cherchaient à constituer un parti du centre, indépendant à l'égard des factions extrêmes.

Ces dissentiments éclatèrent lors des élections partielles de 1818. Les libéraux y avaient obtenu un suc-

1. Daudet, *op. citat*, p. 483 et 487.

cès marqué : Manuel, La Fayette et Benjamin Constant venaient en tête de 25 nouveaux députés de l'opposition. Richelieu jugea ce résultat aussi fâcheux pour la dynastie que pour le ministère, et il craignit son mauvais effet sur les souverains (1). Il songea alors à modifier la loi électorale. Mais le 17 décembre, la Chambre ayant nommé aux sièges de la vice-présidence et du secrétariat, des hommes opposés à toute modification de la loi électorale, ses collègues Decazes, Saint-Cyr, Pasquier crurent prudent de ne pas le suivre dans la voie où il voulait s'engager, et de réserver l'avenir. Richelieu découragé et persuadé que le salut de la monarchie réclamait une direction franche du gouvernement vers la droite, envoya sa démission au roi. Il se produisit alors non point une démission collective, régulière, conforme au principe de solidarité, mais une véritable débandade ministérielle : Molé suit l'exemple de Richelieu, puis Pasquier, puis Laîné.

Faut-il voir dans la chûte de ce ministère une application de la responsabilité politique ? Si l'on consulte les actes officiels et notamment l'ordonnance qui nommait Richelieu ministre d'Etat, on y voit une déclaration du roi portant que « l'état de santé de son cousin, le duc de Richelieu » l'avait obligé d'accepter sa démission. Il y avait en cela une part très réelle de

1. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 333.

vérité. La santé du duc était profondément altérée, et il souffrait depuis quelques temps de cruelles insomnies qui lui rendaient tout travail extrêmement pénible. Mais la cause prochaine, immédiate, fut certainement le défaut d'homogénéité du ministère. Nous avons vu quelles considérations en avaient dicté le choix, la composition. La difficulté pour les membres du cabinet de s'entendre sur un programme après les dernières élections, et surtout sur la loi électorale, fit éclater la désunion que faisait prévoir les débuts.

Ce ministère emportait malgré tout l'estime générale dans sa retraite. A lui, revenait l'honneur d'avoir ramené l'ordre à l'intérieur, contenu les sanglantes représailles que l'on a appelées la Terreur Blanche, et surtout honorablement libéré le territoire de la présence des alliés. Richelieu, plus qu'aucun de ses collègues, par la force de son dévouement, la noblesse de son caractère, le respect qu'il obtenait de l'Europe toute entière, et son incontestable talent d'homme d'Etat, méritait la reconnaissance générale : malgré son peu de goût pour les théories politiques et sa foi médiocre dans le système représentatif (1), il n'avait pas hésité à accepter la présidence d'un ministère constitutionnel dans l'unique but de servir son roi et de se rendre utile à son pays.

Au moment de sa formation le ministère Dessoles-

1. Dareste, *op. cit.*, p. 332, t. I.

Decazes (1) parut homogène dans un sens nettement libéral. Mais peu à peu, une division marquée ne tarda pas à naître et à grandir de jour en jour. Le maréchal Saint-Cyr et le baron Louis étaient peu aimés des royalistes qu'ils n'aimaient pas davantage : ils se montraient plutôt favorables à la politique et aux revendications des libéraux. De Portal, de Serre et Decazes partageaient les opinions des doctrinaires : mais l'expérience devait leur montrer qu'ils ne pouvaient normalement s'appuyer sur un parti à la fois si réduit, si exigeant et si mal discipliné. — Toutefois un désaccord complet entre les membres du cabinet éclata à propos encore de la loi électorale. Les élections partielles de 1819, ayant amené à la Chambre 28 députés de gauche, et parmi eux l'abbé Grégoire (élu par une coalition des partis extrêmes), Decazes pensa qu'on ne pouvait affronter encore un nouveau renouvellement par cinquième, sans donner à la gauche une majorité certaine et compromettre par voie de conséquence la sécurité de la monarchie. Il voulut donc reprendre le projet de Richelieu et refondre la loi

1. A remarquer, au point de vue de l'application des principes, parlementaires que le général Dessoles était le président nominal du nouveau conseil des ministres mais que Decazes en était le chef effectif ; ce dédoublement de la fonction, qu'expliquent le jeune âge de Decazes et les circonstances, était évidemment peu conforme à la rigueur des principes que nous envisagons.

électorale dans un sens conservateur. Portal et de Serre partagèrent son avis, mais Louis, Dessoles et Gouvion Saint-Cyr, déclarèrent ne pouvoir accepter que « des mesures purement libérales ». Le roi s'étant prononcé pour Decazes, les trois ministres dissidents donnèrent leur démission (1). En se retirant d'un cabinet dont ils n'approuvaient pas un acte important, bien qu'il fut étranger à leur département, ils rendaient hommage au principe de l'unité et de la solidarité ministérielles.

A la suite de cette démission, le roi nommait Decazes ministre de l'Intérieur, le baron Pasquier, ministre des affaires étrangères, le marquis de Latour-Maubourg ministre de la guerre et M. Roy ministre des finances. Le cabinet ainsi remanié, présentait une homogénéité à peu près parfaite. Les champions officiels du parlementarisme, les libéraux, ne s'en montrèrent nullement satisfaits ; au contraire. Ils manifestèrent dans leurs journaux une violente colère, uniquement motivée par le renvoi des trois ministres qui avaient montré de l'inclination pour leur parti. Decazes s'efforce alors de leur prouver que le cabinet n'en restait pas moins fidèle à son œuvre de conciliation et se mettait au dessus des vulgaires préoccupations de parti. Il commence par rappeler dans la Chambre haute les sept pairs des Cent jours

1. Dareste, *op. cit.*, p. 390.

qui demeuraient bannis, et il rouvre les portes de la France à tous les exilés autres que les régicides. Cette mesure ne produisit aucun des effets attendus. Elle n'apaisa point la gauche dont les visées antidynastiques se cachaient mal sous le masque libéral (1), et elle n'eut d'autre résultat que de mécontenter la droite et même la droite modérée qui ne voyaient dans l'acte ministériel qu'une maladresse et une duperie.

Le ressentiment et les passions de la droite s'exaspérèrent à l'annonce de l'assassinat du duc de Berry (13 février 1820). A la Chambre des députés, un membre de la droite, Clausel de Coussergues, alla jusqu'à proposer de mettre en accusation Decazes comme complice de l'assassinat. Dans les salons et les journaux royalistes, une explosion de colère éclatait contre lui. On soutenait que sa politique imprudemment et maladroitement libérale, avait ranimé le fanatisme révolutionnaire, détruit les espérances de la monarchie et compromis son avenir (1). « Il était pour elle un homme fatal. Il la perdait » (2). Son renvoi immédiat s'imposait d'une façon absolue.

Decazes se sentit perdu. Il avoua timidement à la Chambre des Pairs que l'essai de gouvernement libéral n'avait pas réussi, que les lois de répression étaient insuffisantes et qu'il fallait revenir aux lois préventives.

1. Dareste, p. 399.
2. Dareste, *ibidem*.

Louis XVIII qui éprouvait une vive amitié pour son ministre, résista, durant quatre jours, aux avis et aux sollicitations qui demandaient son renvoi. Il savait cependant que si les résistances de la cour pouvaient être négligées, il lui serait difficile par contre de le soutenir devant la Chambre populaire où la droite et la gauche lui étaient à ce moment violemment opposés. Mais le 18, la famille royale entourait respectueusement Louis XVIII, et sur les insistances pressantes des princes, devant les supplications et larmes de la duchesse d'Angoulême, le roi, ému par la douleur des siens, cédait à leur prière et congédiait son ministre.

Il ne faut donc pas voir dans la chute du cabinet Decazes, pas plus que dans ceux qui l'ont précédé, une application régulière et normale de la responsabilité politique. En le renvoyant, le roi cédait surtout à la requête de sa famille, et la preuve c'est que le cabinet ayant été à diverses reprises mis en minorité par les Chambres (1), Louis XVIII n'avait nullement entendu tenir compte de leurs indications à ce sujet. L'hésitation de Louis XVIII à renvoyer le ministère Decazes avait en outre un autre motif : il répugnait profondément à ce prince de paraître condamner la politique de transaction, de conciliation et de pacifi-

1. Notamment : dans le vote de la proposition Barthélemy sur la loi électorale. le rejet de la loi Pasquier sur la presse,et le projet de loi sur la date d'ouverture de la loi des finances.

cation qu'il avait suivie jusque là, qu'il regardait comme la sienne propre, et qu'il mettait son honneur à ne pas abandonner.

D'ailleurs, bien qu'affirmé par des théoriciens comme Benjamin Constant, Chateaubriand, Vitrolles, le droit pour la majorité de la Chambre d'exiger le renvoi des ministres qui ne sont pas d'accord avec elle, n'est pas nettement et universellement reconnu à cette époque. — Il est formellement nié par les doctrinaires et tous ceux qui s'appuyaient sur l'interprétation stricte et littérale de la Charte. Et si les Ultras de la Chambre introuvable revendiquèrent sur ce point la pratique parlementaire, il faut dire qu'ils se gardèrent bien d'en accepter jamais la théorie. En réalité, la mise en accusation pour les crimes de trahison et de concussion, le refus de crédit pour les fautes moindres, apparaissent à cette époque comme les deux seuls moyens de sanction légale, constitutionnelle, auquel puisse aboutir le contrôle parlementaire.

II. Et si nous recherchons maintenant les moyens de procédure suivant lesquels ce contrôle même était mis en œuvre, nous verrons qu'*en principe* ils étaient assez restreints. Toutefois la pratique devait leur donner une large extension.

Le droit de questionner directement les ministres sur une affaire déterminée ne paraît pas avoir existé sous la Restauration, malgré la doctrine de la Monarchie selon

la Charte (1). Une discussion théorique importante eût lieu à ce sujet à la Chambre des députés les 22 et 23 décembre 1815. Un député voulant avoir des explications sur l'évasion de Lavalette, au lieu de s'adresser directement au ministre, invita la Chambre à voter une résolution demandant au ministre les éclaircissements demandés : « La Chambre demande au Garde des Sceaux chargé du portefeuille de la Justice, et au ministre de la police générale, les éclaircissements qui lui sont nécessaires sur l'évasion du condamné Lavalette » (2). Cette motion fut posée par les Ultras. Ils n'invoquaient point d'ailleurs les principes parlementaires pour justifier leur demande, mais simplement la nécessité des faits : la Charte leur donnant le droit de mettre les ministres en accusation, n'avaient-ils pas, conséquemment, le droit de les interroger pour savoir si leurs actes fournissaient matière à accusation ? (3).

Les ministres, eux, portèrent nettement la question sur le terrain constitutionnel : c'est la thèse que Bourdeau développa avec une netteté remarquable : « La proposition est illégale parce qu'aucune loi fon-

1. « Les Chambres ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux ministres. Les ministres doivent toujours répondre ».

2. *Arch. parlem.*, t. XV, p. 602.

3. « Il est évident qu'ayant le droit de les accuser, nous

damentale ni réglementaire n'établit la dépendance des ministres envers la Chambre. Or, pour que la Chambre eût le droit de demander des explications aux ministres sur un fait indépendant de la législation, il faudrait qu'il lui fut accordé par une loi positive ou qu'elle eût une part à la puissance exécutive, ce qui serait subversif de tout gouvernement monarchique... La proposition est inconstitutionnelle. En effet l'article 54 de la Charte dit bien que les ministres ont leur entrée dans l'une et l'autre Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent ; mais ce n'est là qu'un privilège ministériel qui ne peut être interverti, ni tourné contre les ministres : être entendu quand on le demande, n'est point être forcé de répondre à celui qui n'a pas le droit d'interroger » (1). En fait, les ministres refusèrent de fournir les renseignements demandés. — Le 29 novembre 1816, Villèle déclara que le roi pouvait seul demander des éclaircissements aux ministres : la Charte donnant droit aux Chambres de faire des adresses au roi, les députés pouvaient par ce moyen supplier le roi d'ordonner

avons le droit de leur demander des renseignements, et que, puisqu'il dépend de nous de les forcer à se disculper devant la Chambre des pairs, nous pouvons, à plus forte raison, exiger qu'ils nous donnent à l'amiable quelques éclaircissements ». Villèle à son père, 31 décembre 1815, t. I, p. 143.

1. *Arch. parl.*, t. XV, p. 604.

aux ministres de fournir les renseignements demandés. Mais la proposition de résolution qu'il présentait à ce sujet ne fut pas adoptée (1) : la question restait ainsi objet de controverse.

Quant à l'*adresse*, à laquelle nous venons de faire allusion, elle était réglementée par une loi d'août 1814. Mais il faut dire, au point de vue qui nous intéresse, que son usage n'eût, dans cette première période, aucune signification parlementaire. Elle n'est, au début de la Restauration, qu'une formule banale d'hommages respectueux votée à peu près sans discussion. En 1819, Laffitte essaie cependant d'en faire une manifestation politique en proposant d'ajouter aux formules ordinaires, une supplication au roi d'empêcher toute atteinte à la loi électorale (2). La demande fut d'ailleurs repoussée et ce n'est qu'en 1821 que la Chambre se décida à profiter de cette circonstance, pour faire connaître au roi ses idées sur la marche du gouvernement, en un mot, pour faire de l'adresse, une pièce du système parlementaire.

L'*interpellation*, avec le sens et la procédure qu'on lui applique aujourd'hui, n'existait pas sous la Restauration. Par contre, on recourut très fréquemment à cette époque, à un autre moyen commode d'instituer des débats clôturés par des votes sur les actes du

1. *Arch. parl.*, t. XVII, p. 577.
2. *Arch. parl.*, t. XXIII, p 57.

gouvernement : nous voulons parler des pétitions.

Le *droit de pétition* était consacré par la Charte dans son article 53. L'obligation pour les ministres de répondre sur l'objet de la pétition, fut discutée à l'occasion de la célèbre pétition de la demoiselle Robert (1). Les Ultras revendiquèrent encore à ce propos les droits de la Chambre. La commission chargée de l'examen de cette pétition adressa une demande d'explication au ministre de la police. Celui-ci opposa un refus de principe, et consentit seulement à communiquer officieusement quelques pièces, en affirmant qu'il ne devait en réalité aucun renseignement aux Chambres et que les actes contraires à cette règle ne pouvaient être que des actes de complaisance. Decazes déclarait en outre que les droits de la Chambre sur ce point se limitaient aux deux objets suivants : 1° droit d'adresser une supplique au roi pour obtenir la communication de ce qui pouvait avoir un intérêt général, national ; 2° droit de mettre les ministres en accusation. La Bourdonnaie, Villèle et Corbière protestèrent contre cette théorie qu'ils considéraient comme abusivement restrictive : d'après eux, elle équivalait à la suppression du droit de pétition, détruisait

1. Le père de la demoiselle Robert avait été arrêté pour attaques contre le ministre de la police Decazes, et le journal dont il était l'éditeur, le *Drapeau blanc*, avait été supprimé V. *Arch. parl*, t. XVII, p. 569.

l'une des garanties essentielles de la liberté individuelle, enfin portait atteinte aux prérogatives constitutionnelles de la Chambre.

En définitive, les divers ministres finirent par accepter la théorie parlementaire en cette matière, et répondirent à toute question qui leur était posée relativement à l'objet d'une pétition (1).

Mais il était important de savoir quelle décision, en matière de pétition, les Chambres pourraient adopter. Les adversaires de la prérogative parlementaire leur défendaient tout droit de vote à ce sujet : après l'examen d'une pétition les Chambres devaient se borner à passer à l'ordre du jour.

« Ordonner le renvoi à un ministre, dit Courvoisier à la séance du 25 février 1817 (2), c'est émettre une opinion, et dans cette occasion ce serait prendre une sorte d'initiative illégale et contraire au mécanisme de l'organisation des pouvoirs ». Cette théorie ne tarda cependant pas à disparaître devant le progrès des idées parlementaires, et la Chambre put clôturer l'examen des pétitions par, soit un ordre du jour pur et simple, qui approuvait la conduite du ministre), soit

1. Cf. 25 février 1817, *Arch. parl.*, t. XIX, p. 145 ; 26 février 1818, t. XXI, p. 47 ; 2 mars 1818, t. XXI, p. 135 ; 6 avril 1818, t. XXI, p. 666 ; 13 février 1819, t. XXIII, p. 38 ; 14 janvier 1820, t. XXVI, p. 39.

2. *Arch. parl.*, t. XIX, p. 147.

un renvoi au ministre, soit un renvoi au ministre avec recommandation, soit l'impression du rapport, ce qui était la décision la plus grave (1). La discussion des pétitions devient ainsi un moyen parlementaire supérieur à l'adresse, car il permet à la Chambre de manifester directement son opinion sur un acte du gouvernement sans passer par l'intermédiaire du roi. Aussi, en arrive-t-on à cette époque à provoquer des pétitions comme on dépose une interpellation (2). Souvent même on s'est demandé si certaines pétitions n'avaient point été signées par un citoyen imaginaire. C'est ainsi que l'on a émis des doutes fort sérieux sur l'existence de la fameuse dame Mathea qui, sous la première Restauration, demandait à être rassurée sur sa possession de biens nationaux.

Les pétitions furent fréquemment utilisées comme moyen de questionner le gouvernement sur la politique générale : en cela, elles remplissaient le rôle de notre interpellation actuelle. Nous citerons comme exemple, une série de pétitions sur la loi électorale et sur la Charte, qui donnèrent à Dupont de l'Eure l'occasion d'interpeller le ministère sur la politique

1. *Arch. parl.*, t. XXV, p. 653 (10 juillet 1819) : t. XIX, p. 145 (25 février 1817) ; t. XXXI, p. 47 (26 février 1818).

2. Cf. Mahul, *Tableau de la constitution politique de la monarchie française selon la Charte*, 1830, p. 447. — Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 294.

générale, sur le retard mis à la convocation des Chambres, etc. (1). Il faut d'ailleurs ajouter que l'opposition excellait à tirer du débat d'un objet même d'intérêt particulier, une interpellation ayant une portée d'ordre général. C'est ainsi que la pétition des protestants de Nîmes demandant un collège où la liberté de conscience de leurs enfants soit respectée, fournit à Voyer d'Argenson l'occasion d'ouvrir une interpellation sur la situation des protestants en France (2).

Il importe donc de retenir le grand rôle qu'a joué le droit de pétition à cette époque et de noter l'influence importante qu'il eût sur nos destinées parlementaires. Si cette importance a beaucoup diminué de nos jours, cela s'explique à la fois par le développement de la presse et la consécration officielle, constitutionnelle, de l'interpellation.

Quelques tentatives, timides et rares il est vrai, mais précises cependant, furent faites pour donner aux Chambres le droit de procéder à des enquêtes parlementaires. Les membres du cabinet protestèrent évidemment contre cette pratique. Pasquier, se plaçant sur le terrain constitutionnel n'eût pas de peine à montrer qu'elle était contraire à l'esprit de la Charte et qu'elle constituait en outre un empiètement sur le

1. 14 janvier 1820. *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 33.

2. 15 février 1819. *Arch. parl.*, t. XXIII, p. 3. Cf. 5 février 1821. *Arch. parl.*, t. XXIX, p. 109.

pouvoir exécutif : « La Chambre..., dit-il, n'est point ce qu'est la Chambre des communes en Angleterre ; elle ne forme point, comme cette dernière, de commission d'enquête ; je doute que jamais on réussisse à lui en faire former une » (1). Les parlementaires répondaient qu'il fallait considérer l'enquête non point uniquement comme un attribut législatif mais simplement comme un droit naturel et légitime, indispensable pour se former une opinion exacte et éclairée des faits, et préparer une décision future équitable.

La tentative la plus caractéristique qui ait été faite en faveur du droit d'enquête parlementaire, est la proposition de Chauvelin à la date du 10 mai 1819, tendant à la création d'une commission spéciale chargée de procéder sans retard à un inventaire général des valeurs actives et passives du Trésor public (2).

Ce droit fut cependant exercé plusieurs fois comme *accessoire* du droit d'examiner les pétitions (3) et de celui de mettre les ministres en accusation. Nous citerons, à ce dernier point de vue, l'enquête ordonnée, sur la proposition de Bouville, relativement aux faits qui avaient accompagné l'évasion de Lavalette.

En apparence, les enquêtes de cette sorte sem-

1. 15 février 1819. *Arch. parl.*, t. XXIII. p. 7.
2. *Arch. parl.*, t. XXIV, p. 309.
3. Cf. 15 février 1819. *Arch. parl.*, t. XXIII, p. 7.

blaient étrangères au système parlementaire ; en réalité, leur but était à peu près exclusivement politique et destiné à influencer l'esprit du roi et de ses ministres.

Un dernier moyen de contrôler les actes du gouvernement appartenait aux Chambres de la Restauration et c'était peut-être le plus puissant : il s'agit du vote du budget. — Nous avons vu, en étudiant la première Restauration, combien l'initiative prise par le baron Louis, avait grandement contribué à étendre les attributions que le parlement tenait de la Charte en matière financière. La Chambre introuvable, qui a usé de tous les moyens de contrôle parlementaire, ne manqua pas de profiter de cette nouvelle prérogative et de discuter toutes les dépenses des ministères. Ses droits furent confirmés l'année suivante par une déclaration solennelle du rapporteur de la commission budgétaire, M. Roy : « Les impôts et les subsides, dit-il, ne sont établis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables ; la conséquence immédiate de ce principe, c'est que celui qui a le droit de voter l'impôt, a nécessairement le droit d'examiner si cet impôt est demandé par les nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités » (1). Et pour consacrer en quelque sorte la pratique de cette théorie, il fut décidé qu'il serait fait désormais deux rapports distincts : l'un sur les dépenses et besoins, l'autre sur les voies et moyens.

1. 16 janvier 1816, *Arch. parl.*

La loi des finances du 25 mars 1817 marquait la reconnaissance définitive du droit pour les Chambres de voter les dépenses (1). Chose fort importante, elle édictait un autre principe sans lequel il n'y a pas de contrôle efficace des finances publiques ni de régime parlementaire véritable : *la spécialité* (2), système dans lequel les Chambres approprient les crédits à certains services, et qui crée, pour le pouvoir exécutif, l'obligation de ne pas dépasser, pour chacun de ces services, les sommes qui lui ont été *spécialement* affectées.

Ce nouveau principe recevait son application dans l'article 151 : « La répartition que les ministres auront faite entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers, de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère, sera soumise à l'approbation du roi, et toutes les parties de ce service devront être réglées de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ce crédit ». Bien qu'en principe alloués en bloc à un ministère, les crédits de chaque chapitre étaient discutés par les Chambres ; en 1819

1. Voir sur le droit d'initiative en matière financière sous la Restauration, Boucard et Jèze, *Eléments de la Science des finances*. Paris, Giard et Brière, 2e édit. 1902, t. I, page 47.

2. Boucard et Jèze, *op. cit*, t. I, page 207.

même, on vit la Chambre statuer par un vote spécial sur les allocations de chaque chapitre.

La loi du 25 mars 1817 posait en outre le principe de l'autorisation préalable des Chambres pour les crédits additionnels (1). L'article 152 disposait à cet égard que le ministre des finances ne pourrait « autoriser les paiemens excédans, que dans les cas extraordinaires et urgents, et en vertu des ordonnances du roi qui *devront être converties en lois* à la plus prochaine session des Chambres ». — Enfin l'article 102 de la loi budgétaire de 1818 portait qu'à l'avenir, « le règlement définitif des budgets antérieurs serait l'objet d'une *loi particulière* qui sera proposée aux Chambres avant la présentation de la loi annuelle des finances ». Ainsi la discussion et le vote de la *loi des comptes* permettrait au Parlement de constater si toutes les prescriptions qu'il avait portées dans la loi du budget, avaient bien reçu leur application. Nous verrons dans l'étude des périodes suivantes, comment les parlementaires sûrent profiter de la discussion de la loi des comptes pour examiner en réalité la conduite politique du ministère, critiquer leurs actes, et réaliser, par ce moyen détourné, les avantages que donne aujourd'hui l'interpellation.

III. On aperçoit donc, dès cette première période de la seconde Restauration, les éléments principaux

1. Cf. Boucard et Jèze, *op. citat.*, t. I, page 144.

du régime parlementaire. Seul, le droit pour la majorité de la Chambre d'exiger le renvoi des ministres qui ne sont pas d'accord avec elle, n'est pas encore admis. Bien qu'affirmé cependant par des théoriciens comme Benjamin Constant, Chateaubriand, Vitrolles, il est encore considéré, dans la masse de l'opinion, comme incompatible avec le principe de la prééminence royale, consacré par la Charte.

C'est la survivance de ce principe qu'il convient encore d'envisager si l'on veut comprendre la manière dont Louis XVIII entendait user de son droit de dissoudre la Chambre populaire. Ce droit découlait, à ses yeux, de sa personnalité souveraine, et ne souffrait, dans son exercice, aucune intervention ni aucune limite. Les ministres n'avaient donc rien à voir dans l'usage de cette prérogative. Nous retrouvons, clairement exprimée, l'opinion royale sur cette matière, dans la lettre que Louis XVIII écrivit à Decazes à propos de la dissolution de la Chambre introuvable : « L'affaire sera rapportée demain et je désire qu'en ma présence chacun développe sa pensée, car *il ne s'agit pas pour moi de suivre l'avis de mes ministres*, fût-il unanime, mais de prendre une des plus grandes résolutions que je serai peut-être jamais dans le cas de prendre. Il est très probable que je ne prendrai vos avis qu'*ad referendum* » (1).

1. Ernest Daudet, *op. cit.*, p. 144.

Louis XVIII, malgré le pacte d'ailleurs unilatéral et théoriquement révocable de la Charte, se considérait donc toujours, conformément à la vieille conception du droit monarchique français, comme le maître ou tout au moins l'arbitre suprême de tous les pouvoirs (1). Et si cependant, à l'époque où nous en sommes, le parlementarisme avait conquis une place incontestablement grande dans les faits et la pratique, il n'en est pas moins certain qu'il avait dans les Bourbons un adversaire résolu à en retarder les progrès et ayant foi dans un avenir plus favorable à un développement nouveau de leurs principes et de leurs traditions dynastiques.

§ 2.

Deuxième phase

(février 1820-avril 1829).

Le crime de Louvel coïncidait avec un mouvement général de propagande révolutionnaire. Tous les royalistes, ceux de la droite et ceux du centre, étaient

1. Voir dans Barthélemy, *op. cit.*, p. 99 et 100 les nombreux cas qui sont rapportés où Louis XVIII crût devoir intervenir dans un conflit ministériel et prononcer souverainement sur le point en litige.

unanimes à réclamer des garanties qui protégeassent le trône contre de nouveaux attentats. Ils accusaient violemment le ministère Decazes d'avoir, par sa complaisance pour la gauche et sa faiblesse vis-à-vis des anciens révolutionnaires, favorisé les doctrines antisociales qui avaient armé le bras de Louvel. Hautement, ils déclaraient qu'ils étaient résolus à ne plus être les dupes de la politique du gouvernement et à faire une guerre implacable à tout ministère qui placerait son point d'appui hors de la droite.

Dans le but de calmer l'irritation des uns et de prévenir la méfiance des autres, Louis XVIII se décida à confier la formation du nouveau cabinet au seul homme qui inspirât à cette époque une estime et une confiance à peu près générales, au duc de Richelieu. Après quelques hésitations, celui-ci acceptait cette nouvelle mission et le ministère se constituait avec Siméon, à l'intérieur, Pasquier, de Serre, de Portal et Roy conservant leurs anciens portefeuilles.

Au point de vue des règles parlementaires, le cabinet, composé de la sorte, présentait une homogénéité très satisfaisante. Ses membres étaient tous des royalistes modérés, aussi fidèlement attachés à la dynastie que pleinement résolus à faire triompher l'esprit et la politique de la Charte. — La présidence du conseil recevait même une consécration toute spéciale dans ce ministère : le duc de Richelieu n'avait en effet dans la nouvelle combinaison d'autre charge que

celle-là. « Ainsi, dit Pasquier, il était assuré qu'aucune affaire ne serait soustraite à sa surveillance et à son action légitime » (1). Cette institution était pleinement conforme à l'esprit du régime parlementaire : elle constituait le meilleur moyen d'assurer l'unité de vue et d'action des membres du cabinet dans la politique générale du gouvernement.

Il ne faudrait point d'ailleurs se faire illusion sur la portée pratique que devait avoir cette institution en l'espèce. Le duc de Richelieu ne comprenait nullement son rôle de président du Conseil tel qu'on le conçoit dans le véritable régime parlementaire. La conception qu'il en avait, correspondait plutôt, conformément aux tendances de son esprit et de ses opinions, au rôle joué par les premiers ministres sous certains de nos anciens rois. Aussi, ne doit-on pas s'étonner qu'il se soit déchargé sur ses collaborateurs, d'une manière à peu près absolue, des relations avec les Chambres. Lors de la discussion de l'adresse de 1820 (3 mai), par exemple, Manuel ayant déposé un projet de blâme de la politique générale, Pasquier et Siméon répondirent seuls, aux adversaires du gouvernement (2). Richelieu ne crût nullement devoir intervenir dans le débat en sa qualité de chef du ministère.

1. Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 364.
2. *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 464.

Par contre, la pratique de tenir un conseil des ministres, se régularisa sous la présidence de Richelieu. Il y eût chaque semaine, pour parler le langage de la politique moderne, deux conseils de cabinets chez le duc de Richelieu et un conseil des ministres chez le roi (1). Parfois même, en cas d'urgence, il y a une réunion extraordinaire : nous signalerons celle du 16 mars 1821 où l'on discuta sur les mesures de précaution urgentes qu'il convenait de prendre contre la propagande révolutionnaire (2). La bonne entente des ministres au conseil était d'ailleurs facilitée par l'exclusion des princes, promise par Louis XVIII à Cambrai et dont, malgré certaine invitation de Pasquier à cette époque (3), il ne se départit pas durant tout son règne. — Négligeant la sinistre prédiction de Royer-Collard qui assurait qu'un ministère décidé à s'appuyer sur la droite n'en aurait pas pour trois mois, Richelieu en présence des échecs successifs de la politique des centres et du jeu de bascule, adopta résolument le plan indiqué par de Serre : *gouverner raisonnablement en s'appuyant sur la droite* (4). La politique de fermeté, de prudence et de vigilance qu'il inaugura dès sa ren-

1. Pasquier, *Mém.*, t. V, p. 71.
2. Villèle, *Mém.*, t. II, p. 698.
3. Barthélemy, *op. cit.*, p 125
4. Expression de de Serre, *Vie de Royer-Collard*, t II, p. 65.

trée au ministère, produisit les meilleurs résultats. Dès la fin de 1820 le ministère se voyait dans la position la plus forte qu'aucun cabinet ait présenté depuis le début de la Restauration (1). Ecouté et considéré à l'étranger, Richelieu avait sû, par l'étroite solidarité de tous ses collègues dans une action commune, ramener en outre la confiance dans le pays et le calme dans les esprits. — Seuls, cependant, les libéraux persévéraient dans leur opposition systématique et absurde. Leur échec complet aux élections partielles de 1820 et le triomphe des candidats royalistes exaspérèrent leur haine et leurs rancunes. C'est à partir de ce moment que, désespérés d'arriver au pouvoir par les voies légales, ils prennent une attitude nettement antidynastique, forment partout des sociétés secrètes destinées à créer un mouvement révolutionnaire dans le pays, tentent de corrompre l'armée et de l'amener à un pronunciamento.

Cette attitude maladroite et coupable de l'opposition ne pouvait avoir qu'un résultat : rapprocher le ministère de la droite. Pour resserrer les liens qui l'unissaient déjà aux royalistes, Richelieu crût devoir à ce moment s'associer leurs deux principaux chefs. Le 22 décembre 1820 Villèle et Corbière entraient dans le ministère, ainsi que Laîné, avec le titre de ministres d'Etat et sans portefeuille. Cette adjonction eût

1. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 445.

l'inconvénient de détruire l'homogénéité du cabinet et n'eût point l'avantage escompté de rallier toute la droite au ministère, les violents et les exaltés ne voulant plus désormais que d'un cabinet d'extrême droite.

A cette époque, « le Palais Bourbon redevient une arène où les partis agitent leurs drapeaux en se menaçant de la guerre civile ». (1) Le général Donnadieu lit à la tribune une philippique de la dernière violence contre les ministres, et les déclare indignes de toute confiance. Le 11 avril il renouvellait ses critiques et développait une proposition tendant à ce que le roi fut supplié de changer son ministère qui était incapable et anti-français. C'était nettement proclamer le droit pour la Chambre de décider du sort des ministères. Adopter une pareille proposition, eût été en même temps rentrer dans la pratique du parlementarisme intégral. Les paroles fougueuses de Donnadieu ne trouvèrent pas d'écho, l'affirmation d'un principe comme celui qu'il revendiquait, paraissant en contradiction formelle avec les dispositions de la Charte.

La retraite de Villèle et de Corbière, qui n'avaient pu obtenir de Richelieu l'attribution de huit ou dix préfectures à des hommes de leur parti, consomma la rupture des royalistes avec le ministère. La droite ayant encore gagné une vingtaine de voix aux élections

1. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 462.

d'octobre, les exaltés du parti résolurent de renverser le ministère. Dans ce but, ils négocièrent une entente avec l'extrême gauche convaincue qu'un ministère de droite pure ne pourrait durer, et le 21 novembre ils obtenaient la majorité dans la commission chargée de rédiger l'adresse en réponse au discours du trône. Les termes de cette réponse (1) qu'ils parvinrent à faire voter, constituaient à la fois une injure pour les ministres et un blâme violent de leur politique. Il est certain que de nos jours, devant un vote de méfiance aussi caractérisé, un ministre se retirerait. Richelieu, lui, bien que péniblement affecté, n'en crût pas moins devoir rester aux affaires. C'est que, nous l'avons vu, il se croyait avant tout ministre du roi et non des Chambres. Il en donna une nouvelle preuve au mois de décembre suivant.

Le ministère ayant à cette époque, déposé deux projets de loi, l'un relatif à la répression et à la poursuite des délits de presse, l'autre prévoyant pour cinq ans la censure des journaux, de Serre ayant en outre demandé l'ordre du jour pur et simple pour une pétition relative à la liberté de la presse, le cabinet fut mis en minorité à quatre reprises différentes en quelques jours. Castelbajac sommant à ce moment les ministres, ou de dissoudre la Chambre, ou de se retirer, de Serre répondit en leur nom qu'il déplorait

1. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 512.

d'avoir perdu la confiance de la Chambre mais qu'il ne voyait pas dans ce malheur une raison déterminante de se retirer. On lui cria : « Qu'attendez-vous donc ?» de Serre répondit qu'il attendait l'organisation d'une majorité suffisamment cohérente et capable de gouverner (1).

Richelieu avait certainement moins à cœur que son collègue de justifier sa conduite par des considérations tirées des principes parlementaires, mais il crût indispensable malgré tout, d'avoir en ces circonstances l'appui sûr et manifeste de Louis XVIII. Malheureusement pour lui, l'esprit intrigant des Ultras l'avait devancé. Circonvenu par Madame du Cayla, instrument de la côterie, Louis XVIII se ressouvint fort à propos des principes anglais qu'il avait quelque peu oubliés sous le ministère Decazes, et démontra froidement à Richelieu, avec d'irréfutables arguments sur la nature du gouvernement représentatif, et force citations tirées de la coutume anglaise, que le ministère devait se retirer tout entier. Péniblement surpris de trouver chez le roi des sentiments si peu conformes avec ceux qu'il lui avait si nettement manifestés au lendemain de l'adresse du 21 novembre, Richelieu, se retourna vers le comte d'Artois qui, pour vaincre sa répugnance à reprendre les affaires, lui avait promis son appui. Pris au dépourvu et crai-

1. Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 518.

gnant de mettre ses amis dans l'embarras, Monsieur balbutia quelques vagues paroles et se dit sans influence sur le parti droit : sa volonté falote se dérobait. — Bien qu'amèrement déçu, Richelieu crût de sa dignité et de celle du ministère tout entier, de ne point céder aux coups d'une coalition immorale et certainement éphémère : il songea à dissoudre la Chambre. Mais, à la réflexion, il comprit que cette mesure pouvait le mettre en hostilité ouverte avec l'héritier du trône, et peut-être ébranler la monarchie elle-même à l'heure où une crise de succession dynastique pouvait s'ouvrir d'un moment à l'autre. Le 12 décembre, sa détermination était prise : il envoyait au roi sa démission. Tous ses collègues, à l'exception de Lauriston qui avait toujours vécu à part, l'imitèrent dans sa retraite (1). Ainsi se réalisait une nouvelle application de la solidarité ministérielle, que Richelieu aurait pu éviter à la rigueur en remaniant le cabinet dans un sens favorable à la droite. Richelieu ne crut pas devoir agir ainsi en la circonstance, et il prit soin de s'en expliquer : « Le roi ne concevait pas plus que moi, dit-il, que je puisse consentir à sacrifier mes collègues, et à reconnaître ainsi publiquement que les outrages et les calomnies auxquels ils

1. A partir de cette époque du reste, tous les cabinets envoient leur démission collective.

étaient en butte, n'étaient pas sans fondement » (1).

Faut-il voir, comme l'ont fait certains (2), une application normale de la responsabilité politique dans la chûte du second ministère Richelieu ? A notre avis, non. Il ne convient de voir dans cet événement qu'une pure coïncidence des théories parlementaires avec les faits, et point une application nécessaire de ces théories. Richelieu, en effet, et comme on l'a déjà vu, se considérait comme ministre du roi et, en cette qualité, indépendant des Chambres. Outre qu'il dédaigna toujours de prendre part à leurs débats, et même de les honorer de sa présence, il ne se crut point obligé, comme nous l'exposions un peu plus haut, de se retirer devant les différents votes qui le mettaient en minorité. En réalité il ne donna sa démission que parce que le roi, malade et influencé, lui refusa un appui

1. *Revue historique*, t. XXXVII, p. 135. Quelques jours avant, M. de Serre avait répondu à Salaberry, qui, attaquant Pasquier, avait prétendu limiter ses critiques à la personnalité de ce ministre : « Je déclare hardiment, tant à mon nom qu'à celui de ceux de mes collègues que l'on voudrait excepter de ces attaques, qu'il nous est impossible d'accepter pour aucun de nous de telles distinctions, de telles exceptions. *Par cela seul que des ministres siègent dans le même conseil, ils participent à toutes les résolutions adoptées par ce conseil*... Je réclame donc une accusation commune à tous, comme l'est la responsabilité ». *Moniteur* du 9 décembre 1821.

2. Barthélemy, par exemple. V. *op. cit.*, p. 285.

sans lequel, en l'absence du concours des Chambres, il ne pouvait évidemment gouverner. L'inconcevable attitude du comte d'Artois, l'intrigue nouée par Madame du Cayla et ses amis, furent les véritables facteurs de la crise ministérielle. Nul doute que si Louis XVIII eût dit à ce moment au duc de Richelieu, dont l'unique tort était d'avoir cessé de lui plaire, ce qu'il n'hésitait point à dire deux ans plus tard à Villèle : « Ne m'abandonnez pas à ces brigands ; restez moi ; *je vous soutiendrai bien ; comptez-y, soyez-en sûr* » (1), nul doute, disons-nous, que Richelieu ne soit resté au ministère : les tentatives qu'il fit dans ce but, le prouvent surabondamment.

Et maintenant l'on comprendra, après cet examen de la conduite et des opinions du duc de Richelieu au moment de sa chute, combien il est téméraire d'affirmer, à l'exemple d'un jeune publiciste (2), l'intention, de la part de cet homme d'Etat, « d'acclimater en France le gouvernement parlementaire ». Il est vrai que la phrase apportée en témoignage peut, à première vue, donner quelque illusion à cet égard. « Voulant de bonne foi, écrivait le duc, l'établissement du gouvernement représentatif en France suivant l'esprit et non d'après la lettre de la Charte, nous

1. Villèle, *Mémoires*, t. V, p. 38.
2. Barthélemy, *op. cit.*, p. 282.

étions convaincus que nous ne pourrions y parvenir que par l'abolition des élections annuelles qui changeaient chaque année la composition de la Chambre des députés, ôtant à l'administration toute fixité, et remettant en question et l'existence du ministère et même la stabilité de l'ordre des choses existant ». — Un fervent adepte du parlementarisme, soucieux d'apporter quelque nouvel appoint à l'étai de sa thèse favorite peut, à la rigueur, se méprendre sur le sens des premiers mots de cette phrase. Mais les exigeances de la vérité historique nous obligent à rétablir sur ce point une signification conforme à la réalité. Esprit éminemment sincère et loyal, uniquement pénétré de son dévouement au roi et au pays, le duc de Richelieu, croyait sans aucun doute à la nécessité de l'œuvre de transaction et de conciliation que la Charte représentait à ses yeux ; mais lorsqu'il affirmait avoir voulu en suivre l'*esprit* et non la lettre, il entendait par là l'*esprit qui avait guidé ses auteurs*, la pensée maîtresse de leur conception, génératrice de leur œuvre. — Quant à la seconde partie de la citation, il faut, pour en comprendre le sens et la portée véritables, se rapporter aux opinions royalistes de l'époque sur la suppression des élections annuelles et le renouvellement intégral. Bien qu'en soi cette mesure fut plutôt conforme à la théorie parlementaire et favorable à son développement, les ministres du temps et les royalistes en demandaient l'adoptation dans la seule

pensée que, leur parti ayant une grande majorité à la Chambre, elle préserverait cette majorité d'un émiettement, d'un affaiblissement continuel et progressif (1). Sans doute cette grave modification au système électoral, offrait, pour ceux qui l'envisageaient de la sorte, un certain danger. Les élections nouvelles qui suivraient la fin d'une législature, pourraient amener à la Chambre une majorité fortement opposée à la politique du gouvernement. Ce dernier ne serait-il pas contraint de subir ainsi les exigeances de la majorité nouvelle durant plusieurs années, sans aucun espoir de voir cette majorité se modifier ? A la vérité, les royalistes de cette époque ne semblaient pas prévoir, de longtemps, le triomphe aux élections des partis antidynastiques, et ils se résignaient par avance à ce que les diverses nuances de leur parti puissent se succéder à la Chambre. Le Roi possédait d'ailleurs un moyen simple et constitutionnel de se débarrasser d'une majorité gênante ou hostile : l'usage du droit de dissolution.

Telles furent, sans aucun doute, les considérations

1. La suppression des élections annuelles faisait partie du programme conservateur : la droite et le centre droit la réclamèrent énergiquement alors que la gauche et les libéraux s'y sont toujours montrés nettement hostiles. — V. sur ce point Dareste, *op. citat.*, t. I, pages 385, 394, 416 et t. II, p. 136 et 153.

qui dictèrent les paroles du duc de Richelieu. En préconisant un moyen qui devait assurer la conservation d'une majorité favorable au ministère, il pensait remédier à l'un des vices précisément inhérent au régime parlementaire : l'instabilité ministérielle.

Pour mieux se convaincre du bien fondé de nos assertions, il suffit de considérer l'opinion générale du célèbre ministre de Louis XVIII, sur la Restauration elle-même. Tous les historiens impartiaux ont reconnu que si le duc de Richelieu avait accepté les institutions nouvelles, c'est que sa raison et sa droiture d'esprit lui en avaient montré la *nécessité présente* ; mais ils conviennent en même temps que, outre ses préférences intimes pour le système ancien, il n'avait, en réalité, qu'une *foi médiocre dans la vertu et la durée du régime représentatif en France* (1).

Quelque opinion que l'on professe personnellement sur ce point, on n'hésitera point, dans tous les cas, à saluer en Richelieu, « la plus pure et la plus noble figure de l'aristocratie royaliste » (2) en un temps où les passions et les rancunes faussèrent les meilleurs esprits de tous les partis. « Admirablement choisi

1. V. Thureau Dangin, *Royalistes et Républicains*, 1888, p. 174, et Dareste, *op. cit.*, t. I, p. 552.
2. Thureau-Dangin, *Ibidem*.

pour gouverner la France nouvelle au nom de la France ancienne et pour les unir toutes deux, il fut, selon M. de Falloux, l'homme qui comprit le mieux et fit le mieux comprendre la mission élevée et réconciliatrice de la Restauration ».

Avec la retraite du duc de Richelieu, M. de Villèle, par sa position dans le parti droit, son esprit net et pratique, son intelligence des affaires et la confiance qu'il inspirait aux hommes de finance, devenait l'homme nécessaire. Le roi le faisait appeler aussitôt pour former un nouveau cabinet, et le 15 décembre le ministère était ainsi constitué : Corbière à l'intérieur, Villèle aux finances, le maréchal de Bellune à la guerre, Clermont-Tonnerre à la marine, le vicomte de Montmorency aux affaires étrangères et Peyronnet à la justice. On ne nomma pas de président du conseil, mais Villèle eut en réalité la direction officieuse du cabinet.

Nous ferons remarquer que la formation du nouveau ministère correspondait pour la première fois à cette règle du régime parlementaire qui veut que le chef du gouvernement soit pris dans la majorité de la Chambre et soit en même temps le chef de cette majorité. Or c'étaient les royalistes purs qui dominaient à la Chambre des députés et M. de Villèle, bien qu'il ne partageât ni les impatiences ni les exagérations politiques des ultras, était bien le chef incontesté de la droite. Le rôle effectif de chef du ministère attribué à

M. de Villèle devait d'ailleurs revêtir un caractère officiel l'année suivante, le 6 septembre 1822. Le roi profita, à cette date, du départ de Montmorency au congrès de Veronne pour régulariser la position de Villèle. Il avait semblé en effet, jusqu'alors, que Montmorency, par l'éclat de son nom, sa position sociale, sa qualité de pair, était naturellement désigné pour tenir les fonctions exercées jadis par Richelieu. En les attribuant d'abord officieusement puis officiellement à M. de Villèle, Louis XVIII chercha non point tant à se conformer, par scrupule théorique, aux rites parlementaires (1) qu'aux nécessités positives et pratiques du gouvernement. Au contraire de Montmorency, Villèle jouait depuis longtemps en effet un rôle politique important où il s'était fait une réputation d'homme plein de talent et de mérite : la préférence qui le désignait au choix du roi s'imposait donc d'elle-même (2).

1. Comme l'affirme gravement M. Barthélemy, *op. cit.*, p. 129.

2. Montmorency, en félicitant amicalement son ami Villèle de sa nouvelle dignité, déclara qu'il ne trouvait cependant pas « convenable » qu'un simple député présidât un conseil composé en majorité de Pairs. Il est certain que la chose ne se serait pas faite en Angleterre où les lords ont conservé un prestige devant lequel les membres de la Chambre des Communes se sont toujours inclinés. Mais en France, la Pairie, telle qu'elle était composée sous la Restauration était loin d'avoir le même prestige et d'inspirer les mêmes égards.

L'homogénéité du nouveau ministère n'était pas parfaite, et Villèle a pris soin d'indiquer dans ses *Mémoires* (1) quels inconvénients présentait la divergence d'idées et de vues qui séparait ses collègues. Grand seigneur d'une honnêteté proverbiale, Montmorency, choisi à titre d'ami du comte d'Artois, avait l'âme élevée mais l'esprit étroit. Le maréchal de Bellune était connu pour ses opinions ultra royalistes ; Corbière avait également, en compagnie de Villèle, toujours fait partie de la droite pure. Seuls, Clermont-Tonnerre et Peyronnet appartenaient au centre droit : leur caractère et leurs idées indépendantes les rattachaient par plusieurs liens aux doctrinaires. Cependant, par la direction énergique qu'il sût imposer à tous ses collègues, Villèle assura l'unité d'action de son ministère. Son rôle à cet égard apparût nettement lors du renvoi de M. de Chateaubriand.

Ce dernier avait remplacé le vicomte de Montmorency qui, à la suite d'un désaccord avec le roi sur la question de l'intervention en Espagne, avait donné sa démission. Au moment où vint l'affaire de la conversion des rentes, Chateaubriand joua un rôle très ambigü. Il refusa de soutenir ses collègues dans la présentation du projet devant les Chambres, et l'on vit ses amis montrer une opposition complète aux

1. Tome III, p. 40.

desseins du ministère. Ses collègues crurent à une trahison et Villèle proposa immédiatement au conseil de l'éliminer. Louis XVIII considéra d'ailleurs la conduite de son ministre dissident, en cette circonstance, comme une injure faite personnellement à lui-même. Il fit appeler Villèle, et, sans vouloir prendre plus de temps pour la réflexion ni les formes à observer, fit rédiger et signa séance tenante une ordonnance destituant le coupable. Le roi montrait ainsi que, quand il le voulait bien il n'attendait point, pour intervenir dans le gouvernement, les indications de la majorité et savait fort à propos se passer de justifications tirées de la théorie anglaise ou des nécessités du régime représentatif.

Villèle se conduisit comme un véritable chef de gouvernement parlementaire. Au conseil, il exerça effectivement sa prérogative de président et sût diriger tous ses collègues dans une action commune (1). A la Chambre, il n'hésita point en sa qualité de chef de gouvernement, à défendre lui-même la politique générale du ministère. Et il eût d'autant plus de mérite à ce dernier point de vue, qu'il ne tarda pas à être violemment pris à parti par ceux là même qui étaient jadis ses amis politiques.

L'extrême droite avait en effet escompté que Villèle, arrivé au Pouvoir, satisferait ses rancunes et réalise-

1. V. à ce propos ses *Mémoires*, t. V, p. 98 et 104.

rait les mesures de réaction qu'elle ne cessait de réclamer depuis le retour des Bourbons. Elle se plaignait amèrement que son ancien chef oubliât qu'il avait jadis soutenu la nécessité d'appuyer le trône sur des institutions monarchiques, et de réserver la majeure partie des fonctions publiques aux serviteurs dévoués et naturels de la dynastie. Villèle se bornait maintenant à marcher dans l'ornière de ses prédécesseurs ; il louvoyait entre les exigences des partis et il ne paraissait s'inquièter nullement de l'esprit détestable qui régnait dans une administration où les épurations nécessaires n'avaient point été faites. « Le génie du mal, s'écriait Labourdonnaye à la tribune, plane sur nous et dérange toutes vos combinaisons. Vivant au jour le jour, comme vos devanciers, sans passion pour le bien, sans horreur pour le mal, calme par indifférence et modéré par faiblesse, qu'avez-vous fait de grand pour cette France qui mettait en vous son espoir » (1) ?

Et d'autres orateurs du même parti, attaquant la centralisation, la complication des rouages, les institutions civiles, familiales, et sociales, laissées par la Révolution, réclamaient énergiquement des réformes civiles, administratives, judiciaires et religieuses.

Le parti ultra, qui avait déjà fortement contribué dans la première période de la Restauration au déve-

1. Dareste, *op. cit.*, II, p. 106.

loppement du régime parlementaire, continuait ainsi à user de la même tactique pour servir sa cause. Il saisissait la moindre occasion pour renouveller ces sortes d'interpellations sur la politique générale et c'était toujours avec les mêmes violences et les mêmes témérités. Il comptait non seulement exercer en définitive une influence réelle sur le ministère, mais même l'amener peu à peu à lui dicter sa ligne de conduite. Les hommes de ce parti étaient trop aveuglés par leurs passions et trop entraînés par l'ardeur de la lutte, pour s'apercevoir du jeu périlleux qu'ils avaient adopté. Ils ne comprenaient point qu'ils inauguraient en fait le pur gouvernement de parti, et encore dans ce qu'il offre de moins ordonné, de moins raisonnable, de plus dangereux.

Un évènement allait cependant donner au ministère une nouvelle autorité et une nouvelle force. Nous avons dit plus haut quel rôle décisif joua la volonté du roi dans la question espagnole. Les ministres penchaient pour une action commune des puissances représentées à Véronne. Louis XVIII assistant au conseil où l'on délibéra cette grave question, prononça ces fières paroles : « Louis XIV a détruit les Pyrénées : je ne les laisserai pas relever. Il a placé ma maison sur le trône d'Espagne, je ne l'en laisserai pas tomber. Les autres souverains n'ont pas à remplir à Madrid les mêmes devoirs que moi. Mon ambassadeur ne doit quitter cette ville que le jour où cent mille Français

s'avanceront pour le remplacer » (1). Ce superbe langage nous rappelle d'abord quelle haute idée Louis XVIII avait de l'honneur national et ensuite comment il savait bannir toute autre considération et imposer sa volonté souveraine quand il croyait cet honneur engagé.

Le brillant succès remporté par nos armes en Espagne, accrût grandement le prestige du gouvernement et sa force morale auprès de ses ennemis. Les libéraux qui, dans leurs calculs criminels, avaient un moment espéré une révolution militaire, étaient pleinement déconcertés. Les sociétés secrètes, privées désormais du seul appui sur lequel elles avaient compté, l'armée, se dissolvent et disparaissent l'une après l'autre. Par contre, les royalistes exultaient. Ils avaient un moment douté des sentiments de l'armée : aujourd'hui ils partageaient son triomphe. Le malheur c'est que les exaltés de leur parti se croyaient désormais les maîtres de la France et capables, dès lors, de lui imposer leur volonté. Les journaux ultras abordèrent les thèses les plus dangereuses et entrèrent en campagne pour les faire adopter par le ministère ou le renverser s'il les repoussait.

Villèle jugea que la position particulièrement forte du gouvernement, lui permettait de se débarrasser d'une poignée de fâcheux, et le 24 dé-

1. Villèle, t. V, p. 121.

cembre 1823 une ordonnance déclarait la Chambre dissoute. La veille, une fournée de pairs, au nombre de vingt-sept, avait eu lieu. Ainsi, pensait Villèle, le gouvernement profitant de circonstances exceptionnellement favorables, était à peu près certain d'obtenir une forte majorité dans les deux Chambres, et pourrait désormais profiter de ces conditions avantageuses pour gérer en toute liberté les intérêts du pays.

La nouvelle Chambre, qu'on surnomma la Chambre retrouvée, fut presque exclusivement composée de royalistes dévoués au ministère. Pour conserver la forte majorité qu'il venait d'acquérir, Villèle fit voter, le 9 juin 1824, une loi sur le renouvellement intégral et septennal des députés. En elle-même, cette mesure était favorable au développement du régime parlementaire et à ce titre nous devions la signaler. Mais le but du ministère, en la faisant voter, était évidemment tout autre : il cherchait uniquement à s'assurer pour plusieurs années le concour d'une majorité fidèle. Son jeu était cependant dangereux car les royalistes ne constituaient point un parti discipliné et, par suite, la force qu'ils représentaient, risquait de s'émietter. En outre, si un revirement d'opinion se produisait aux élections prochaines, le gouvernement pouvait se trouver pris à son propre piège : « Avec le renouvellement partiel, dit Ségur à la Chambre des Pairs, l'opinion s'insinue comme la lumière ; avec le renou-

vellement intégral, elle éclate comme l'incendie » (1).

Les divisions du parti royaliste à la Chambre, portant tout d'abord sur des divergences de vues, puis aggravées par les vanités et les ambitions personnelles, ne tardèrent pas à se faire jour. Villèle parvint cependant à faire voter aux députés son projet sur la conversion des rentes (5 mai 1824). Mais il n'obtint pas la forte majorité qu'il avait tout d'abord espérée. Il comprit à ce moment qu'il n'était pas complètement maître de la Chambre, peu disciplinée, et moins compacte que les élections ne l'avaient fait croire tout d'abord.

Le 4 août, Villèle profitait de la vacance du ministère des affaires étrangères d'où Chateaubriand avait été renvoyé deux mois auparavant, pour reconstituer son ministère de façon à le consolider, et en même temps à donner certaine satisfaction à la droite et aux influences de cour qu'il comprenait devoir ménager. Pour se concilier les La Rochefoucauld qui ne cessaient d'intriguer auprès du roi par l'intermédiaire de Mme du Cayla, il appelait le chef de la famille, le duc de Doudeauville, au ministère de la maison du roi en remplacement de Lauriston qui reçut la charge de grand veneur; et le fils, Sosthène, à la direction des beaux-arts, alors dépendante du ministère de l'intérieur, avec le privilège exceptionnel de travailler directement

1. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 155.

avec le Roi (1). Ayant ainsi satisfait des compétitions plus ou moins redoutables, Villèle faisait en outre passer le baron de Damas, de la guerre aux affaires étrangères, et Clermont-Tonnerre, de la marine à la guerre. Chabrol était appelé à la marine. Le 14 août un ministère des affaires ecclésiastiques était créé pour Mgr Frayssinous, évêque d'Hermopolis, et ce prélat demeurait en même temps grand maître de l'Université. Enfin Martignac et plusieurs membres de la droite entraient dans les grandes directions et au conseil d'Etat, où l'on fit entrer aussi trois membres du haut clergé. Martignac était notamment chargé de la direction des domaines, fort importante alors en raison de la préparation de la loi d'indemnité pour les émigrés (2).

Outre que l'ensemble de ces nominations ne pouvait manquer de plaire à la majorité de la Chambre, la nouvelle composition du ministère donnait à M. de Villèle une autorité certaine sur ses collègues. On lui reprocha même « d'accaparer toutes les influences » et de choisir à dessein des hommes de second ordre pour l'aider à collaborer dans l'œuvre gouvernementale. On citait notamment l'exemple du général de Damas, placé aux affaires étrangères bien que n'ayant aucune compétence dans les questions diplomatiques.

1. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 170.
2. Dareste, *ibidem*, 171.

Quoiqu'il en soit, l'unité ministérielle était assurée, et les parlementaires qui croyaient à la perfection de l'ordre politique par la simple réalisation d'une formule, sans souci des traditions ni des conditions de fait (il y avait de ces hommes à l'époque, comme il y en a encore) devaient se tenir pour satisfaits.

Cependant, la santé de Louis XVIII déclinait visiblement. De continuelles somnolences accusaient son état de faiblesse extrême. Villèle remarque dans ses notes que souvent le roi écoutait sans entendre : certains ont cru devoir généraliser, à ce propos, les réflexions du ministre de Louis XVIII, et montrer dans ces indices de pure déchéance physique, aperçus déjà par le duc de Richelieu, une preuve de l'indifférence du vieux roi pour les explications de ses ministres (1). Les historiens véritables nous donnent une toute autre idée de l'attitude et de l'énergie morale de Louis XVIII. Villèle rapporte de lui cette parole significative, prononcée quelques jours avant son agonie : « Il est permis à un Roi d'être mort ; il ne lui est jamais permis d'être malade » (2). Le 16 septembre, Louis XVIII s'éteignait, selon le mot de Villemain (3), « dans le fauteuil d'où il avait régné ».

Ainsi disparaissait ce prince que les rigueurs du

1. Barthélemy, *op. citat.*, p. 89 et 90.
2. Rapporté par Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 173.
3. *Ibidem.*

Sort avaient tenu éloigné du trône précisément à l'âge où l'homme est capable de grandes actions, ou tout au moins de résolutions viriles. La Fortune l'avait appelé, au déclin de son existence, à régner dans les circonstances les plus dramatiques et les plus délicates. Les amis sincères de la Restauration ont dû regretter que les qualités indubitables et supérieures de ce monarque, aient été paralysées à ce moment par de fâcheuses infirmités, et n'aient pu se manifester autrement que par l'art, assurément méritoire mais insuffisant, de transiger, de concilier, et de temporiser. Plus d'un serviteur de la monarchie légitime a dû déplorer, à cette époque, que Louis XVIII, après avoir ceint la couronne de ses aïeux, n'ait point eu la force et l'énergie de la maintenir au-dessus des partis turbulents, inorganiques, uniquement portés à satisfaire leurs instincts et leurs appétits égoïstes ; et qu'en plus, rejetant d'une part les formules abstraites des législateurs de salon, conciliant de l'autre les nécessités de l'ordre avec celle de la liberté, il n'ait pas tenté de fonder, autrement que par les vagues dispositions de la Charte, un type de monarchie vraiment nationale, traditionnelle par son principe, moderne par ses institutions.

Le successeur de Louis XVIII, le comte d'Artois, avait le très grand avantage de monter sur le trône à une heure de calme et de réelle prospérité nationale. Encore plein de force et de santé, il possédait

en outre certaines qualités dont son frère s'était montré dépourvu. Aimant à plaire et sachant y réussir, il gagnait tous ceux qui l'approchaient par sa bonté, sa bonne grâce, son esprit ouvert, son aimable facilité d'abord. Malheureusement ni ses qualités d'homme, ni la faveur particulière des circonstances, ne devaient lui permettre de s'élever à la hauteur du rôle qui lui était dévolu : la mobilité de ses idées, l'incertitude de son jugement et la faiblesse de son caractère, devaient avoir, chez ce prince, des conséquences autrement funestes que les infirmités physiques chez Louis XVIII.

Les premières paroles du nouveau roi produisirent cependant un heureux effet. On avait craint tout d'abord que Charles X, continuant à partager les idées de ses amis qui attaquaient la Charte et la considéraient comme purement transitoire, voulut porter atteinte à l'ordre de choses établi par son frère. Ses premiers mots suffirent à rassurer l'opinion sur ce point : « J'ai promis comme sujet, dit-il aux pairs et aux députés réunis en une première séance, de maintenir la Charte et les institutions que nous devons au souverain dont le ciel vient de nous priver. Aujourd'hui que le droit de ma naissance fait tomber le pouvoir entre mes mains, je l'emploierai tout entier à consolider, pour le bonheur de mon peuple, le grand acte que j'ai promis de maintenir ». Il suffit d'analyser la personnalité de Charles X, comme nous

l'avons fait plus haut, pour être convaincu de la parfaite sincérité de ce langage.

Villèle étant venu, par une juste déférence envers l'autorité royale, remettre au souverain sa propre démission et celle de ses collègues, celui-ci, pour donner un gage de ses bonnes intentions, et n'ayant d'ailleurs aucune prévention contre un ministère bien composé et fort habilement dirigé, confirma les derniers ministres de son frère dans leur haute fonction. Mais les membres du cabinet ne tardèrent point cependant à s'apercevoir que leur position était changée. Louis XVIII, vieux et impotent, avait laissé à ses ministres une liberté à peu près complète dans la gestion de leurs services. Il n'en fut plus de même sous Charles X. Ce prince, convaincu des obligations de sa position souveraine, entendit exercer effectivement son métier de roi. « Tout est changé dans le gouvernement, écrivait Guizot à Barante après la mort de Louis XVIII. Il n'y a plus de ministère ; le pouvoir royal a remplacé quant à présent le pouvoir ministériel ; Villèle était maître et n'est plus qu'un serviteur » (1).

Au Conseil, le roi n'hésita pas à manifester son intention de garder une influence absolue sur les délibérations de ses ministres, et plusieurs fois, il décida contre la majorité de leurs avis. Jamais, du

1. Barante, *Souvenirs*, t. III, p. 231.

reste, on ne put lui reprocher d'imposer sa volonté à la manière d'un potentat : il sut toujours la faire prévaloir avec ce tact et cette parfaite bonne grâce qui était la manière des Bourbons (1). L'une des premières mesures qu'il décida ainsi contre le gré de ses ministres fut la liberté de la presse par la suppression de la censure, mesure destinée à flatter l'opinion et à lui témoigner des intentions libérales du nouveau roi.

Dès que la session législative fut ouverte, Villèle présenta une série de lois qui devaient avoir un grand retentissement dans l'histoire de cette époque, et dont nous ne parlerons que dans la mesure où elles touchent à notre sujet. — La première de ces lois, discutée par la Chambre des députés, fut une loi de finance sur la liste civile et les apanages. Un seul article fut débattu, celui qui statuait sur l'apanage de la maison d'Orléans. Cet apanage ayant été rendu au duc actuel par simple ordonnance, ce prince tenait à la consécration de ses droits par un acte législatif. L'extrême droite profita de l'occasion pour exprimer

1. « L'avantage avec mes ministres actuels, écrivait-il à Villèle, c'est qu'ils cèdent facilement à ma volonté ; mais *je ne puis ni ne dois l'employer qu'avec beaucoup de mesure* ». Villèle, *Mémoires*, t. V, p. 329. — Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 177 semble même dire que Charles X savait beaucoup moins imposer sa volonté à ses ministres que Louis XVIII.

ses rancunes et ses défiances contre le duc d'Orléans : une bonne partie de ses membres vota même contre le projet de loi. Il est important de tenir compte de ce fait, insignifiant à première vue, car il eût pour résultat direct de rendre le duc d'Orléans très populaire chez les libéraux. Dès ce jour cette popularité, ira en croissant jusqu'au jour où l'Ecole libérale, cherchant à établir une analogie entre l'évolution historique en France et la même évolution en Angleterre, montrera dans le duc d'Orléans le champion des idées parlementaires, et concluera, par suite à la nécessité d'un changement dynastique, pour le triomphe de leurs idées.

A la même date, la Chambre des Pairs discutait un projet qui dispensait l'établissement des communautés de femme de l'autorisation par une loi, en le soumettant à une simple ordonnance royale entourée de diverses formalités. Après délibération, les Pairs ne consentirent à voter la loi qu'en la modifiant dans un sens indiqué par Pasquier et destiné à maintenir les principes législatifs en cette matière : une ordonnance royale suffirait à permettre l'ouverture des couvents d'hommes ou de femmes appartenant à des congrégations déjà reconnues, mais une loi serait nécessaire pour autoriser toute congrégation nouvelle. Le roi et le ministère se montrèrent fort mécontents de ce vote. Un moment, ils furent même sur le point de retirer le projet. La Chambre des

Pairs n'en venait pas moins de se révéler, dans ces débats, avec le véritable caractère que les parlementaires lui reconnaissaient : en s'efforçant de maintenir intacts les principes de législation, elle s'était conformée à son rôle essentiellement conservateur (1).

Les influences religieuses, particulièrement puissantes auprès du nouveau roi, décidèrent le gouvernement à déposer une loi tendant à une répression spéciale du sacrilège dans les Eglises. Le gouvernement de Charles X, par fidélité aux traditions monarchiques et surtout par nécessité sociale de protéger un culte qui était celui de la très grande majorité des Français, ne pouvait, en fait, se désintéresser des attentats, fréquents à cette époque, qui portaient atteinte au libre exercice de la religion catholique. Les hommes de la Révolution n'avaient-ils pas eux-mêmes reconnu la nécessité d'une entière liberté de conscience, et

1. Outre que le projet de loi était contraire à l'esprit de l'ancienne législation sous laquelle l'autorisation d'une congrégation nécessitait un acte législatif (ordonnance royale enregistrée par les Parlements), si l'on dérogeait au principe établi par les couvents de femmes, il était logique d'y déroger pour les couvents d'hommes. — Au point de vue juridique l'argumentation des Pairs était irréfutable. Au point de vue politique, la distinction établie par le gouvernement s'expliquait, car il savait bien que le Parlement lui aurait refusé une arme dont il aurait pu user en faveur de certaines congrégations d'hommes mal vues par les représentants de la nation, les Jésuites notamment.

n'avaient-ils point inscrit dans leurs fameuses déclarations, le droit, pour les citoyens, de pratiquer librement leur religion ? C'était donc une stricte obligation pour l'Etat de protéger cette liberté et de veiller à ce qu'elle ne fut point impunément violée. Mais la gauche et les libéraux, suivant leur traditionnelle manie, ne voulurent voir, dans la loi qui était proposée, qu'un moyen pour le clergé d'accroître ses influences et son pouvoir moral. Ils dénoncèrent une fois de plus les dangers de la congrégation ; et bientôt, rapprochée du projet de loi sur le droit d'aînesse, la loi du sacrilège fournit ainsi un nouvel argument à ceux qui, agitant l'hydre du cléricalisme et de l'aristocratie, signalaient le péril prochain d'une contre-révolution. La loi d'indemnité aux émigrés, bien qu'elle fut un acte de justice et de bonne politique, réveilla les mêmes passions et donna lieu aux mêmes violentes polémiques. Elle remit momentanément aux prises les royalistes et les républicains, et, bien qu'étant une œuvre de paix, sembla un instant devoir rallumer la guerre civile. — En vérité, on était à une époque trop rapprochée des luttes douloureuses et fratricides de la Révolution, pour que l'on pût discuter toutes ces matières, questions religieuses, révision de la loi successorale, indemnité aux émigrés, et même liberté de la presse, avec le sang froid, la clairvoyance et l'absence de préjugés qu'elles nécessitaient. Lors des discussions sur la loi successorale, par exem-

ple, Villèle soutint que le partage égal était contraire au principe de conservation familiale et conduisait inévitablement à l'émiettement de la propriété. Ses idées soulevèrent à ce moment les réprobations les plus vives : on les jugeait comme essentiellement rétrogrades, et condamnables parce que contraires aux principes intangibles de 89. Aujourd'hui elles sont cependant reprises par des républicains et de vrais démocrates : elles viennent même de faire l'objet d'un projet de loi récemment déposé sur le bureau des Chambres (1).

En touchant à ces diverses questions, apparemment étrangères à notre sujet, nous avons prouvé que sous un régime parlementaire, comme celui vers lequel tendait la Restauration, l'opinion peut être mal préparée ou mal disposée pour permettre à ses représentants légaux d'aborder avec fruit certaines questions délicates et malgré tout importantes. C'est évidem-

1. Projet Mougeot. Lire, sur cette question, l'intéressant article de Gabriel Hanotaux, *Un « Chez Soi » pour tous*, dans le *Journal* du 3 octobre 1904.

Il faut dire, en outre, que le projet de loi successorale, en 1826, répondait à une idée qui s'était accréditée à cette époque, à savoir celle de créer en France une aristocratie territoriale politique à l'exemple de l'Angleterre. Polignac qui se piquait d'entendre parfaitement les institutions anglaises, écrivait de son ambassade de Londres, qu'une loi sur le droit d'aînesse était un élément nécessaire du régime que l'on voulait emprunter à l'Angleterre. Cf. Dareste. 2. 229.

ment au roi qu'il appartient dans ces cas d'intervenir comme arbitre suprême des dissentiments et des rivalités, de s'interposer entre les pouvoirs ou les partis en conflit, et de chercher à faire prévaloir, par les moyens légaux, la solution la plus convenable et la plus favorable aux nécessités du moment.

Bien que Benjamin Constant eût tracé dans ses *Principes politiques*, d'une façon magistrale, le rôle du monarque parlementaire à cet égard, Charles X était non seulement fort peu disposé mais surtout impropre à l'exercer pratiquement. Habitué et familier en quelque sorte aux intrigues de cour, acquis depuis longtemps aux idées et au programme de la côterie « ultra », il fut incapable, en montant sur le trône, de se dégager de tout lien avec son passé ; l'homme de parti prima toujours en lui la personnalité du roi.

Cependant les diverses lois dont nous parlions plus haut avaient fait naître une violente opposition contre le ministère : le projet de loi restrictif de la liberté de la presse, présenté le 9 février 1827, et le licenciement de la garde nationale qui faisait preuve d'insubordination, portèrent les colères à leur paroxysme. Devant une coalition menaçante de l'extrême droite et de la gauche, Charles X, sur le conseil de ses ministres, se décida à intervenir momentanément dans le conflit et à employer sa prérogative royale au salut du ministère.

Le 6 novembre, paraissaient trois ordonnances au *Moniteur*. Le première annonçait la dissolution de la Chambre des députés et des élections générales pour les dimanches 17 et 24. La seconde faisait cesser la censure et rétablissait la liberté de la presse. La troisième créait soixante-seize nouveaux pairs, choisis évidemment parmi les royalistes favorables à la cause gouvernementale.

Les élections furent loin d'être favorables au ministère : l'opposition de gauche compta 180 sièges à la nouvelle Chambre, celle de droite 70 environ, tandis que le ministère n'obtenait que 170 sièges. Il était certain que l'extrême droite s'unirait à la gauche pour renverser le ministère : dans ces conditions, Villèle se trouverait infailliblement en minorité. En présence du jugement de l'opinion légale du pays, Villèle ne se crut point cependant dans l'obligation de se retirer (1). C'est une nouvelle preuve qu'à la veille même de la chute de la Restauration, la règle essentielle du régime parlementaire, à savoir la responsabilité politique des ministres, n'était point encore admise, constitutionnellement parlant. Croyant rester parfaitement dans l'esprit de la Charte, Villèle s'adressait au roi et lui demandait les deux seules choses qu'il jugeait

1. Dareste, *op. cit.*, II, p. 323. — Barthélemy, *op. cit.*, p. 286.

nécessaire à son maintien (1) : son appui personnel et résolu, et l'abandon de tous projets de loi semblables à ceux qui avaient soulevé la défiance publique. Le roi, toujours hésitant et indécis, fit attendre quelques temps sa réponse. La duchesse d'Angoulême, ennemie des concessions à l'opinion, lui disait qu'abandonner Villèle serait descendre une des marches du trône. Le dauphin et ses amis étaient d'avis au contraire que l'impopularité du ministère était compromettante pour la couronne. Charles X se rallia en partie à leur opinion. Il chargea Villèle de constituer un cabinet avec des membres nouveaux, mais celui-ci n'ayant pu y parvenir, le roi remit finalement ce soin à M. de Chabrol (2).

Le 2 janvier 1828, le nouveau ministère était ainsi constitué : Martignac était appelé à l'intérieur avec la présidence du conseil réservée, Lafferronays aux affaires étrangères, Roy aux finances, Portalis à la justice. Chabrol et Frayssinous gardaient leur portefeuille. La guerre était donnée à de Caux, qui en était secrétaire général, et le commerce détaché de l'in-

1. Villèle. *Mémoires*, t. V, p. 284, 294, 296.

2. Villèle tombait au milieu de l'impopularité la plus grande. L'histoire a pourtant reconnu depuis cette époque qu'il fut le plus grand politique de son parti, le plus habile financier et l'un des meilleurs ministres de la Restauration. Voir le jugement très juste que donne de lui Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 329

térieur, à Saint-Criq, directeur général des douanes (1). Les nouveaux ministres appartenaient tous au centre droit, au parti royaliste libéral. Charles X eût mieux aimé à coup sûr un cabinet d'extrême droite, mais il se rendait compte qu'il aurait été impopulaire ; en outre, il croyait, avec une sincérité qui l'honorait, devoir tout au moins tenter l'essai d'un gouvernement modelé sur les mouvements de l'opinion, et d'une politique à tendance nettement libérale : la personnalité de Martignac avait été choisie dans ce dernier but.

Présentant une homogénéité à peu près parfaite, le ministère qui succédait à Villèle, offrait déjà un premier gage de garantie aux partisans du régime parlementaire. Pour donner une marque de ses bonnes intentions et se concilier en même temps l'appui de tous les hommes modérés, il faisait paraître le 17 janvier 1828 une déclaration de principes. Martignac exposait que la majorité du pays voulait un ministère ferme et modéré, sage dans ses plans de conduite et sincère dans leur exécution, sachant d'une part faire respecter l'autorité royale dont dépendait le bon ordre

1. Peyronnet, Corbière et Villèle furent élevés à la pairie. Villèle eut désiré rester à la Chambre des députés mais il dût céder aux exigences des nouveaux ministres qui craignaient de subir sa tutelle ou de l'avoir en face d'eux comme chef de parti.

dans le pays, et maintenir de l'autre l'exécution loyale et franche de la Charte. Le ministère était décidé à suivre les avis salutaires, ne repoussant que les principes dangereux ou les prétentions injustifiées, à marcher dans la voie du progrès dans l'intérêt commun du trône et des citoyens et, dans tous les cas, à ne connaître jamais d'autre régime que le régime légal. Après le départ de Villèle, dont les projets avaient éveillé la méfiance du peuple, il semblait nécessaire de faire connaître ainsi quelle attitude et quelle conduite entendaient tenir ses successeurs. Disposés à ne gouverner qu'avec le concours des Chambres et de l'opinion, ils croyaient devoir publier leur programme pour que la nation puisse le juger en connaissance de cause et lui donner sa confiance par la formation d'une majorité parlementaire. Le régime préconisé par Benjamin Constant et l'Ecole libérale ne pouvait que gagner à une semblable mesure.

L'impression qui se manifesta à la première réunion des Chambres fut relativement excellente. De Leyval, du centre gauche, y développa cette opinion que le royalisme était devenu libéral et le libéralisme monarchique (1). Il fut très applaudi. Toutefois les journaux de l'opposition montraient encore une certaine méfiance vis-à-vis de ceux qu'ils appelaient dédaigneusement « la monnaie de M. de Villèle ».

1. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 339.

Ils ne devaient pas tarder à les accuser de marcher sur les traces de leurs devanciers.

Le 14 juin se produisait une mise en jeu de la responsabilité pénale des anciens ministres, selon les dispositions même de la Charte. Ce fait est intéressant au point de vue qui nous occupe car il n'était en réalité qu'un moyen détourné de critiquer et de sanctionner la conduite *politique* du cabinet défunt. Les termes vagues et généraux de la proposition d'accusation, émanée de Labbey de Pompières, en sont une preuve évidente : « Je propose, disait-il, de les accuser de trahison envers le Roi qu'ils ont isolé du peuple, et de trahison envers le peuple qu'ils ont isolé de la confiance du roi. Je les acuse d'avoir attenté à la Constitution et au droit des citoyens... » et l'orateur repassa en revue durant deux longues heures tous les actes de l'ancien ministère depuis six ans. Une commission fut nommée pour examiner les griefs formulés par Pompières, mais la Chambre refusa en définitive de voter le décret d'accusation.

Voulant tenir ses promesses libérales, Martignac ne tarda pas à présenter une nouvelle loi rétablissant la liberté de la presse. La Chambre la vota. Martignac n'en reçut point cependant des libéraux les marques de satisfaction sur lesquelles il avait compté. Pour se concilier leur faveur, il arracha au roi deux ordonnances inattendues, la première enlevant le droit d'enseignement aux Jésuites et aux congrégations non auto-

risées, la deuxième prescrivant de n'enseigner dans les petits séminaires que les matières ecclésiastiques. Le ministère alla même plus loin. Une pétition tendant à l'expulsion des Jésuites ayant été déposée à la Chambre, Martignac connaissant l'animosité des libéraux à l'égard de cette congrégation, chercha à leur donner une vive satisfaction en acceptant que la dite pétition fut renvoyée à son examen.

Cette attitude du ministre était une faute. Blessés dans leurs convictions religieuses, les royalistes, dès ce jour, s'éloignèrent du ministère. Pour être logique, Martignac devait alors marcher franchement avec les libéraux. Il ne le fit pas. Il combattit énergiquement une pétition tendant au rétablissement de la garde nationale : les libéraux, mécontents, se tournèrent ouvertement contre lui.

M. de Martignac, ayant mécontenté tous les partis, devait fatalement tomber à la première escarmouche. Son projet de loi sur l'organisation communale et départementale fut l'occasion de sa chute. Les royalistes trouvèrent ce projet trop avancé ; la gauche, trop peu libérale. La Chambre, grâce à l'abstention des uns et à l'hostilité des autres, ayant voté la suppression des conseils d'arrondissement, Martignac ne crut pas devoir prolonger la discussion du projet et le fit retirer par ordonnance du roi. Le ministère était donc battu par la gauche qui n'avait pas répondu à son appel et par la droite qui refusait de le soutenir.

La chute du ministère n'était plus qu'une question de jours. Ses conséquences devaient pourtant être des plus graves, car elle établissait une scission désormais irrémédiable entre la royauté des Bourbons et le parti libéral. Les chefs de ce parti, Dupin, Guizot, le duc de Broglie ont du reste reconnu et avoué plus tard l'erreur fatale de leur conduite (1) en ces circonstances : leur esprit de système avait étouffé en eux la voix de la raison et triomphé de leur bon sens libéral.

Martignac, après de nombreux échecs, ne perdait cependant point courage. Bien qu'il n'eût plus la confiance des Chambres, il ne se décidait point pour cela à la retraite, mais il comptait seulement gouverner en se tenant sur la défensive. Une pareille attitude, qui ne se comprendrait pas sous un régime parlementaire caractérisé comme le nôtre, se justifiait alors, car ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer plusieurs fois, les ministres de la Restauration se considéraient comme ministres du roi et non des Chambres (2). Ils estimaient qu'en principe la confiance du monarque leur suffisait.

Malheureusement pour lui, Martignac n'avait même plus cette confiance, comme indispensable appui. Il ne tarda pas en effet à apprendre que le roi, jugeant son expérience d'un ministère libéral définitivement

1. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 402.
2. Dareste, *op. citat.*, t. II, p.

condamnée, avait chargé le prince de Polignac et M. de La Bourdonnaie, de tenter la formation d'un nouveau ministère. A peine informé de ce fait, Martignac, comprenant que son rôle était terminé, envoya au roi la démission collective du cabinet (8 août 1829). Elle était acceptée aussitôt.

La retraite de Martignac doit-elle être considérée comme une véritable application de la responsabilité politique ? Oui, si l'on s'en tient uniquement aux apparences. Cela paraîtra plus douteux si l'on veut rechercher les véritables mobiles qui firent agir Charles X lorsqu'il se décida de se séparer de ce ministre. En fait, le ministtère Martignac avait été mis en minorité à diverses reprises et le roi l'abandonna dès qu'il fut clairement prouvé qu'il avait perdu toute autorité dans les Chambres. Mais, au fond, est-ce bien uniquement le sentiment des Chambres que le roi prît en considération en cette circonstance ? Il suffit d'observer la manière dont fut composé le cabinet suivant pour se rendre compte jusqu'à quel point l'opinion du Parlement pouvait bien influer sur les décisions de Charles X.

Martignac emportait, en s'en allant, le regret du petit nombre des libéraux sincères, de ceux pour lesquels l'établissement définitif du régime parlementaire, sous l'égide de la monarchie traditionnelle, était le véritable but politique à poursuivre. En fait, le régime parlementaire était arrivé, sous l'action

favorable de ce ministre, à son expression dernière. Essentiellement animé d'un esprit de transaction, et de conciliation, Martignac avait même fini par admettre dans la pratique l'action prédominante de la Chambre dans le gouvernement. S'il avait hésité à se plier dans toutes les circonstances aux caprices de la majorité, du moins l'avait-on vu fréquemment lui faire des concessions importantes, et éviter dans tous les cas de jamais l'attaquer ouvertement. De la prépondérance du Parlement sous son ministère, nous avons une preuve indirecte dans ces paroles que prononça Royer-Collard en prenant place pour la seconde fois au fauteuil de la présidence : « A mesure que le progrès naturel des institutions représentatives élève la Chambre des députés à sa place qui lui appartient dans le gouvernement, les fonctions de son président deviennent plus délicates et plus difficiles » (1).

II. Les progrès du régime parlementaire dans cette période apparaissent surtout avec l'étude des moyens de contrôle exercés par le Parlement sur l'action gouvernementale.

L'*adresse* qui, dans les premières années de la Restauration, contient seulement la formule banale d'hommages respectueux, devient, à partir de 1821 un moyen pour la Chambre d'exprimer ses sentiments sur la marche du ministère. La discussion du projet

1. 2 février 1829. *Archives parlementaires*, t. LVII, p. 38.

d'adresse présenté par la commission, le 26 novembre, est pleinement caractéristique de cette évolution. Une phrase, entre autres, amena un débat général sur la politique extérieure : « Nous nous félicitons avec vous, Sire, disait-elle, des relations amicales qui existent entre vous et les puissances étrangères, dans la juste confiance que cette paix précieuse n'est achetée par aucun sacrifice incompatible avec l'honneur de la nation et la dignité de votre couronne ». La Bourdonnaie et son parti réclament énergiquement le maintien de cette rédaction comme expression du blâme mérité par le ministère dans ses rapports avec les puissances étrangères. Pour appuyer sa protestation, le chef de l'extrême droite passe en révision, toute la conduite extérieure du gouvernement depuis 1816 jusqu'aux affaires de Naples et d'Espagne et s'efforce de démontrer que le ministère a eu, à diverses reprises, une politique nettement condamnable.

Remarquons maintenant l'attitude différente de chacun des ministres qui prirent part au débat. Pasquier, ministre des affaires étrangères, accepta la question sur le terrain où les orateurs de l'opposition l'avaient portée. Il expliqua la conduite du ministère dans les circonstances que l'on envisageait, prétendit justifier ses actes et son attitude, et demanda finalement que l'on supprima la phrase proposée. — M. de Serre prit une toute autre position. Se plaçant sur le terrain constitutionnel, juridique, il dénia formelle-

ment à la Chambre le droit de juger la politique du gouvernement. La Charte, dit-il, n'autorise l'intervention des Chambres en matière de politique extérieure que dans deux cas précis : lorsque l'acte ministériel est imputable du crime de trahison, ou quand un traité à conclure, exige le concours législatif. Hormis ces cas, le Parlement n'a pas à intervenir dans cet ordre de fait. — C'était la négation formelle de la thèse parlementaire. La Chambre refusa de s'y rallier et l'adresse fut votée par 174 voix contre 98.

La discussion de l'adresse de 1822 montre le progrès des idées parlementaires sur ce point. Toute la politique générale du gouvernement est passée au crible de la critique, sans qu'une pareille attitude de la part des Chambres fasse naître, de le part des ministres, les réserves exprimées par M. de Serre l'année précédente (1).

Le débat s'étendit encore davantage au moment où l'on discuta l'adresse de 1823. La Bourdonnaie, se faisant le défenseur inconsidéré de la prérogative parlementaire, formule la théorie nouvelle de l'adresse et déclare qu'elle « ne doit pas être seulement un hommage de respect et de dévouement, mais encore l'expression de l'opinion de la Chambre sur la marche du gouvernement » (2). Delalot s'efforce

1. *Arch. parlem.*, t. XXXVI, p. 582.
2. *Arch. parlem.*, t. XXXVIII, p. 280.

de justifier cette conception, en disant que, du droit pour la Chambre de rechercher si le ministère n'a pas commis de trahison de nature à motiver une accusation devant les Pairs, découle nécessairement pour elle le droit d'examiner sa conduite. En fait, il est à remarquer que depuis cette époque, les réserves constitutionnelles faites jadis par les ministres, disparaissent dans les discussions de l'adresse.

La discussion de l'adresse de 1826 présenta un caractère tout particulier d'attaque et de violence contre le ministère. Sébastiani y développa cette thèse que la récente politique du cabinet (projets de loi sur le droit d'aînesse, loi d'indemnité, loi du sacrilège) était le signe avant-coureur de la contre-révolution rêvée par l'extrême-droite. Ses paroles ne trouvèrent point d'écho, la Chambre ayant en grande majorité des opinions conservatrices et traditionnelles. Le parti ultra qui composait presque entièrement la commission chargée de rédiger l'adresse, parvint au contraire à faire insérer un paragraphe destiné à influer sur l'attitude du gouvernement qu'elle voulait plus ferme et plus méfiante en face des manœuvres libérales. « Votre Majesté, dit ce paragraphe, saura défendre les libertés publiques, même de leurs propres excès, et les protéger contre une licence effrénée qui, sans respect pour les choses les plus saintes et les personnes les plus sacrées, répand chaque jour ses poisons corrupteurs, et s'efforce d'altérer dans

leurs sources nos affections et nos croyances » (1). Cela ressemblait fort à une leçon que les royalistes voulaient donner au monarque. Celui-ci parût mécontent de l'attitude de ses fidèles, et il répondit fièrement au président Ravez : « Soyez sûr que j'ai l'œil sur ce qui se passe, et si je ne demande rien, c'est que je sens en moi assez de force pour pouvoir réprimer ceux qui s'opposent au bonheur public » (2).

Le nouveau caractère de l'adresse, employé comme arme politique pour sanctionner la conduite des ministres, se révèle dans toute son évidence au moment de la discussion de l'adresse de 1828. La gauche réclame violemment l'insertion d'un blâme formel de la politique suivie par Villèle. Agier déclare que le cabinet défunt avait mené le pays à la révolution et détruit l'aristocratie, élément indispensable du gouvernement représentatif, en portant atteinte à la Pairie. Montbel, un nouveau député, répondit qu'il y avait tout d'abord injustice manifeste à poursuivre un ministère après sa chute. Il déclara en outre que le vote d'un blâme constituerait un empiètement sur la prérogative royale. Malgré ses remontrances, la Chambre n'en vota pas moins l'insertion d'une phrase critiquant le *système déplorable* suivi par l'ancien ministre. Le roi s'en montra vivement froissé et on

1. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 250.
2. *Ibidem.*

croit que c'est à partir de ce jour qu'il prit la résolution de composer un ministère de droite pure dès que l'échec du cabinet actuel deviendrait un fait évident (1).

Nous n'avons parlé ici que des adresses rédigées au début de chaque session en réponse au discours du trône. A la vérité certaines tentatives furent faites pour qu'il fut reconnu à la Chambre un droit de présenter à n'importe quel moment de la session, des adresses au roi (2). Mais en fait elles avortèrent à chaque fois, ce moyen rappelant trop directement aux Chambres, les souvenirs révolutionnaires : « Lorsqu'une assemblée, dit un député, crut pouvoir déclarer vaguement que les ministres avaient perdu sa confiance, et imposer au roi de nouveaux ministres, la Révolution dressa un échafaud sur la place Louis XV » (3).

Nous avons vu que le droit de *questionner* les ministres n'a jamais été formellement reconnu aux Chambres sous la Restauration. Il convient cependant de signaler la tentative que fit à ce point de vue, Camille Jordan, à la séance du 5 juin 1820. On était à une époque où des troubles graves s'étaient produits dans la rue. Camille Jordan s'adressant aux ministres

1. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 342.
2. V. Barthélemy, p. 229 et s.
3. Castelbajac, 3 mai 1820, *Arch. parlem.*, t. XXVII, p. 446.

leur demanda directement des explications sur les désordres qui s'étaient passés sur la place Louis XV et sur le meurtre du jeune Lallemand. De Serre se borna à répondre qu'une instruction était commencée à ce sujet et que des mesures étaient prises pour assurer à l'avenir la paix et l'ordre publics. Mécontent de ne pouvoir obtenir de renseignements plus précis, Jordan demanda à la Chambre de suspendre ses délibérations jusqu'à ce que le ministère eût fourni des explications satisfaisantes et donné aux députés, dont plusieurs avaient été insultés, des garanties pour leur sécurité.

C'est à peu près la seule tentative de demande directe de renseignements à un ministre, que l'on puisse signaler à cette époque. Pour ne pas s'exposer à une fin de non-recevoir tirée du règlement ou de la constitution, les membres des deux Chambres préfèrent interpeller par voie indirecte, à propos de l'exercice d'un droit que leur reconnaissait la Charte, par exemple la discussion de l'adresse ou celle du budget.

Nous avons vu comment les parlementaires excellaient dans l'art de tirer, de la discussion d'une *pétition*, une interpellation sur la politique du gouvernement.

Ils tenaient à justifier cette parole de Lanjuinais dans son *Essai historique et politique sur la Charte* (1) :

1. Chap. IX, p. 206.

« La Charte proclame la surveillance des Chambres en établissant le droit de pétition devant elle ».

Comme pétition importante dans cette période, et pleinement caractéristique au point de vue qui nous occupe, nous citerons celle du colonel Alix (7 février 1821) demandant le retrait des lois d'exception sur la liberté individuelle et la liberté de la presse. Elle fournit à M. de Chauvelin le moyen d'interpeller le gouvernement sur sa politique extérieure. Après lui, La Fayette monte à la tribune avec un discours écrit sur les affaires de Naples (1). Ainsi à chaque pétition nouvelle, on était certain que les débats seraient amenés sur le terrain de la politique générale et fourniraient aux députés un prétexte commode pour examiner et critiquer la conduite du gouvernement.

Pas plus que le droit de questionner ou d'interpeller directement les ministres, le principe des *enquêtes parlementaires* n'était admis. Nous avons vu cependant, en étudiant la première période, que certaines tentatives avaient été faites pour faire reconnaître à la Chambre cette prérogative spéciale. Le fait se reproduisit dans un cas auquel nous avons déjà fait allusion un peu plus haut (2). Le 14 juin 1828, Labbey de Pompières déposa une proposition de mise en accusation

1. Barthélemy, *op. cit.*, p. 243.
2. V. *suprà*, p. 268.

de l'ancien ministère pour crime de trahison et de concussion. Renvoyée à l'examen d'une commission spéciale, cette proposition fit l'objet d'une étude attentive qui dura plus d'un mois. Mais la commission ne pouvant faire comparaître devant elle certaines personnes dont le témoignage était indispensable, elle finit par proposer le 21 juillet, à la Chambre, de déclarer qu'il y avait lieu à instruire. L'Assemblée vota la remise de l'examen de cette question après la discussion du budget, c'est-à-dire l'ajournement indéfini. Cette tentative d'enquête n'ayant en réalité aux yeux de la Chambre qu'une portée politique, avait d'ailleurs ainsi atteint son véritable but : signifier au roi que s'il avait gardé sa confiance au ministre tombé, elle lui avait définitivement retiré la sienne. La vraie signification de cette manœuvre apparaît clairement dans cette parole de Mauguin prononcée à la tribune le 30 juillet 1828 : « J'ai voulu tirer de cette accusation une extension de pouvoirs pour la Chambre, *le droit d'instruction et d'enquête*. Jamais il n'est entré dans mon esprit d'en faire un sujet d'attaque contre M. de Villèle et j'aurais moi-même couvert de boue ceux qui auraient tenté de l'accuser » (1).

Le moyen de contrôle parlementaire le plus puissant sous la Restauration, c'est, on l'a déjà vu, l'exa-

1. Villèle, *Mémoires*, tome V, p. 330.

men et le vote du budget. Le lien intime existant entre le système politique et le système financier favorisa grandement à cette époque, par l'exercice des attributions financières de la Chambre, les progrès du régime parlementaire. Les députés usèrent de leur droit de « délier les cordons de la bourse » dans un but principalement politique.

On vit fréquemment la discussion du budget se transformer en une série d'interpellations. Elle portait alors beaucoup moins sur l'utilité des crédits demandés que sur le degré de confiance inspiré par le ministère. Nous citerons à ce point de vue le discours prononcé par Sébastiani à la séance du 2 juin 1821, où la politique des divers ministères est passée en revue (1).

Si les pétitions fournissaient un moyen commode d'interpeller sur la politique intérieure, la discussion du budget des affaires étrangères donnait généralement l'occasion d'examiner la politique extérieure. L'orateur avait soin du reste de montrer, par des artifices de rhétorique, qu'il ne discutait qu'une question de crédits. Le discours prononcé par Bignon en 1821 est typique à cet égard. Il critique le Concordat de 1817, déplore la perte des avantages possédés anciennement par les marchands français en Turquie, signale la conduite maladroite de nos représentants à Troppau et à Laybach, conduite qui avait failli faire naître

1. *Arch. parl.*, t. XXXI, p 559.

une guerre entre l'Autriche et nous. — En terminant Bignon déclare que cette fâcheuse politique tient à la mauvaise gestion financière du département ministériel. Les crédits alloués au personnel ne vont-ils pas à des gens dont les titres nobiliaires et le vain apparât ne saurait atténuer la dangereuse incapacité ?

En 1822 Bignon use de la même tactique à l'égard du même ministère. « Messieurs, dit-il, je suis dans la question. Le ministre nous demande 700.000 francs pour des dépenses secrètes, il doit m'être permis d'examiner jusqu'à quel point ce ministre mérite ma confiance ». (1)

La discussion de la loi des comptes fournit un prétexte plus commode encore pour apprécier les actes du gouvernement. Dans les premières années, toutefois, les ministres protestèrent contre une pratique qu'ils déclaraient inconstitutionnelle. La Chambre, disaient-ils, n'a pas le droit de s'occuper de politique à propos des comptes : elle n'a pas à approuver ces derniers mais simplement à les arrêter (2) — Benjamin Constant défendit sur ce point la théorie parlementaire : « Je ne reconnais pas, disait-il, que nous encourions un blâme mérité, et que nous faussions le système représentatif lorsque nous ne votons pas

1. 20 mars 1822, *Arch. parl.*, t. XXXV, p. 547.
2. Discours de Roy et de Villèle, 5 avril 1820, *Arch. parl.*, t. XXVII, p. 60.

sans examen une loi qui doit régler les comptes que les ministres nous présentent. Je ne puis croire que le droit de discuter les dépenses faites ou à faire, ne soit, comme ils ont la bonté de nous l'apprendre, que le droit de les consentir ». En fait, le droit revendiqué par les Parlementaires finit par être consacré par l'usage. On vit fréquemment par la suite son exercice donner lieu à des discussions politiques étendues et passionnées. C'est qu'à cette époque, où le droit d'interpellation n'existait pas, le moyen indirect de contrôle dont nous parlons présentait un avantage tout particulier : celui de se clôturer par un vote qui permettait à la Chambre de donner une portée pratique à ses critiques.

Plusieurs lois de finances établissent à cette époque de nouvelles mesures qui ont une importance particulière au point de vue qui nous occupe. La première dont nous parlerons, concerne le principe de l'universalité du budget. En vertu de ce principe, toutes les recettes et toutes les dépenses du budget doivent, pour permettre le contrôle efficace des Chambres, être soumises au vote du législateur. La mise en pratique de cette règle est de rigueur dans le régime parlementaire. On ne la voit point observée dans le début de la Restauration : les frais de perception des impôts, la ferme des jeux (abandonnée à la ville de Paris pour une somme annuelle de 5.800.000 francs), certains produits provenant d'amendes et de confiscations, ne

figuraient point dans le budget. Malgré les protestations du comte Garnier qui défendait les prérogatives de la puissance exécutive, ces exceptions disparurent dans les budgets de 1818, 1820, 1821.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 consacre un notable progrès dans cette voie. Son article 3 dispose que « les ministres ne pourront accroître » désormais « par aucune recette particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leur service ». Le même article interdit aux administrateurs de disposer des recettes accidentelles ou normales qui naissent de l'exécution de leurs services : ils doivent les verser intégralement au Trésor royal et elles seront portées au chapitre des produits divers de l'exercice courant.

Le vote du traité franco-anglais de février 1825 souleva une difficulté connexe à l'application générale du principe de l'universalité. La convention portant l'établissement de certains tarifs protecteurs français, M. de Saint-Criq ministre du commerce soutint que le roi ayant le droit de conclure librement des traités, pouvant par cela même s'engager, dans une convention commerciale, à établir des droits de douane, exerçait un droit souverain dans la création de ces derniers. Le Parlement, à qui la Charte conférait en principe le droit de consentir les impôts, n'avait point celui d'approuver l'établissement des droits de douane. D'après le ministre, ces droits n'étaient point d'ailleurs de véritables impôts mais seulement des tarifs

protecteurs, que le monarque, défenseur suprême des intérêts nationaux, avait logiquement le droit d'établir. La Chambre repoussa cette distinction factice et proclama son droit absolu au consentement de toute imposition fiscale.

Le principe de la spécialité reçut une extension très importante avec l'ordonnance du 1er septembre 1827 (1). Elle établit, en effet, dans le budget général de l'Etat, des sections spéciales limitant les dépenses de chaque service. Les sections correspondaient « aux branches principales des services », elles étaient déterminées par le gouvernement et pouvaient être modifiées chaque année. La Chambre qui ne votait en 1815 que sur 7 ministères, vota dès 1827 sur 52 sections : c'était un progrès très sensible pour les idées parlementaires.

Cette concession fut vivement critiquée par le parti royaliste (2) ; du côté libéral, elle parut insuffi-

1. Boucard et Jèze, *op. citat.*, p 209.

2. Les royalistes combattaient vivement le principe de la spécialité en se plaçant sur le terrain constitutionnel. Ils montraient que l'admission de ce principe constituait une grave atteinte à la prérogative royale, tendait, contrairement à l'esprit de la Charte, à soumettre les ministres aux volontés de la Chambre, en un mot supposait la reconnaissance officielle du régime parlementaire. Voir sur ce point les discours de Pasquier (5 avril 1820, *Arch. parlem.*, t. XXIX, p. 65), de Villèle (*Arch. parlem.*, t. XXIX, p. 123), de Roy (*Moniteur* du 2 juil-

sante (1). Plusieurs députés de la gauche protestèrent contre les restrictions de la nouvelle ordonnance et réclamèrent une plus grande spécialité.

Leurs protestations furent surtout vives contre une disposition de l'ordonnance relative au vote des crédits additionnels. Nous avons vu, en étudiant la première période, que la loi du 25 mars 1817, dans son article 151, avait posé le principe de l'autorisation préalable par le Parlement pour les crédits addition-

let 1820, p. 935 et 936) : « Au roi seul appartient la puissance exécutive. La conséquence nécessaire de cette vérité fondamentale c'est que le roi a seul le droit de faire aux dépenses l'application de l'impôt. Car l'administration est la partie principale de la puissance exécutive et celui-là seul administre qui distribue les dépenses ».

1. La thèse du parti libéral, défendue par Manuel, Foy, Benjamin Constant, Laffitte fut surtout précisée par Royer Collard, dans la séance du 18 avril 1822 (*Moniteur* du 20). Elle reposait toute entière sur l'idée de contrat entre le pouvoir exécutif et la Chambre populaire. « Les services, tels qu'ils sont exposés, sont les raisons, les causes et les conditions des votes successifs de la Chambre, et la réciprocité de ces deux choses, les services et l'argent, l'argent et les services, forme un véritable contrat qui oblige le Gouvernement envers la Chambre et la nation ». — Ainsi le vote sur le détail qui, dans la thèse royaliste est purement *indicatif* et ne crée pour le ministre qu'une obligation *morale* de s'y conformer, *revêt*, dans la thèse libérale, une portée *limitative*, et constitue pour le ministre, une obligation *légale*. — Cf. Boucard et Jèze, *op citat.*, t. I, p. 208, 209 et 210.

nels. Mais l'article 152 établissait que, en l'absence des Chambres et pour « des cas extraordinaires et urgents », des crédits additionnels pourraient être ouverts aux ministres par ordonnance royale, à la condition toutefois que l'ordonnance soit convertie en loi à la plus prochaine session des Chambres.

L'ordonnance du 1er septembre 1827 apporta une interprétation restrictive à cette disposition : le gouvernement ne fut plus tenu de soumettre aux Chambres, dès leur plus prochaine session, que les crédits ouverts pour dépenses extraordinaires et non prévues au budget. Pour les crédits additionnels relatifs à des services ordinaires portés au budget, il suffirait de demander aux Chambres la ratification au jour du règlement définitif du budget, c'est-à-dire lors du vote de la loi des comptes, à titre de crédits complémentaires (1). La loi des comptes n'étant votée que quelques années après l'engagement de la dépense, cela aboutissait à la suppression du contrôle des Chambres en ce qui concernait les crédits additionnels pour dépenses relatives à des services prévus au budget. — Mais il ne s'agissait là en somme que d'une minime partie des recettes générales : l'ordonnance de 1827 n'en consacrait pas moins dans son ensemble une réforme très importante au point de vue du contrôle parlementaire : l'établissement, dans le budget

1. Boucard et Jèze, *op. citat.*, t. I, p. 145.

général de l'Etat, de sections spéciales limitant les dépenses de chaque service.

III. Nous avons vu, au cours de cette période la *Chambre des pairs*, prendre, à diverses reprises, une réelle importance. Ce fut elle qui fit échouer le projet de loi sur la question successorale et le droit d'aînesse, et il n'est pas douteux que le ministère Villèle est mort, en définitive, de la blessure qu'il avait reçu dans cette Chambre par le rejet de la conversion. Conscient de toute la portée de cet échec, Villèle s'écria dans un moment de colère : « Des pairs ! j'en ferai tant, qu'il sera honteux de l'être et honteux de ne l'être pas ! » (1).

Cette boutade nous amène à l'examen d'une première question qui a fait l'objet, en tout temps, de nombreuses controverses : la pratique des fournées de pairs. Cette pratique, comme nous le verrons tout à l'heure, a été fort critiquée sous la Restauration. Etait-elle du moins constitutionnelle ? C'est le premier point qu'il convient d'examiner tout d'abord.

La réponse affirmative ne peut faire aucun doute. L'article 27 de la Charte est suffisamment explicite à cet égard. « La nomination des pairs de France, disait-il, appartient au roi. Leur nombre est illimité : il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires *selon sa volonté* ». Le roi respec-

1. Boucard et Jèze, *op. citat.*, t. I, p. 145.

tait donc entièrement la lettre et l'esprit de la constitution en créant, quand il le voulait, de nouveaux pairs.

Mais, si l'on se place maintenant à un point de vue différent, peut-on affirmer que cette pratique était réellement conforme au génie et au caractère du régime établi ? Il est assez malaisé de répondre d'une façon catégorique à cette question car, ainsi que nous l'avons fait observer, le gouvernement de la Restauration a été un régime hybride, reposant en principe sur la théorie traditionnelle de la souveraineté royale, mais fonctionnant en fait selon les règles de la monarchie parlementaire. Si l'on voulait adopter dans toute leur étendue et toutes leurs conséquences les théories de l'Ecole libérale, il est incontestable que l'on devait, comme l'a fait M. Esmein (1), reconnaître dans les fournées de pairs, un usage logique et normal de la prérogative royale. Le gouvernement parlementaire étant essentiellement un gouvernement d'opinion, il semble irrationnel de supposer l'existence d'une Chambre haute, autonome et immuable dans sa composition, pouvant par là même se mettre en opposition avec le roi et la Chambre populaire sans qu'aucun de ces pouvoirs ne puisse, pour résoudre un conflit possible, faire appel aux éléments de l'opinion du pays (2).

1. Esmein, *Dr. constitutionnel*, 3e édition, p. 627.

2. Que le droit en soi de créer, sans limites, de nouveaux

Quoiqu'il en soit, les publicistes libéraux de la Restauration, réprouvèrent, en majorité, l'usage des fournées de pairs. Cela est, du reste, aisément compréhensible : Partisans avant tout de la prédominance du pouvoir parlementaire, ils ne pouvaient voir d'un œil favorable, l'exercice d'une prérogative royale précisément destinée à entraver cette prédominance et à assurer, par un acte qui faisait pendant à la dissolution de la Chambre populaire, l'équilibre du pouvoir royal et du Parlement. Clauzel de Coussergues, Chateaubriand, Guizot, protestèrent violemment contre les fournées de pairs qu'ils qualifiaient de moyens arbitraires et de violences légales (1). D'autres montrèrent au contraire qu'elles étaient le moyen de diminuer le privilège, dangereux autrement, d'une pairie héréditaire, de renouveler son esprit et de le mettre en harmonie avec les sentiments et les idées du pays (2).

Le rôle politique de la Chambre des Pairs, sous la Restauration, fut certainement effacé (3), comparati-

pairs, soit, d'une façon générale, raisonnable et utile, ce n'est point ce que nous voulons dire ici. Nous nous plaçons uniquement dans le cas spécial du régime parlementaire.

1. V. Barthélemy, *op. citat.*, p. 295, 296 et 297.

2. Cf. *Moniteur universel* du 7 novembre 1827, t. 76, p. 1533.

3. Les adresses de la Chambre des Pairs étaient, en géné-

vement à celui de la Chambre des députés. Et pourtant les droits des deux Chambres étaient les mêmes dans la théorie constitutionnelle (1). Dans sa *Monarchie selon la Charte* Chateaubriand, paraît reconnaître cependant aux seuls députés le droit de renverser les ministres (2). Mais outre que cette brochure avait avant tout le caractère d'un pamphlet, sa théorie était loin d'être unanimement admise (3). Et si l'on peut citer une série de cas où les ministres mis en minorité à la Chambre des Pairs ne se sont pas retirés, on peut aussi trouver une série d'exemples dans lesquels des ministres mis en minorité à la Chambre des députés gardaient cependant le pouvoir (4). Louis XVIII, lors du

ral, banales et timides. Si cette Chambre reçût quelques pétitions, il est certain en tous les cas, que les plus passionnantes furent toujours portées à la Chambre des députés.

1. Articles 15 et 24 de la Charte. Cf. Lanjuinais. *Essai historique et politique selon la Charte*. pp. 206, 213, 261, 275.

2. Monarchie selon la Charte, ch. XV et XXIV.

3. Pasquier, *Mémoires*, t. IV, p. 130. — Lanjuinais, *loc. citat.*

4. Le ministère Dessolles-Decazes est mis trois fois en minorité à la Chambre des Pairs (vote de la proposition Barthélemy sur la loi électorale (rejet de la loi Pasquier sur la presse, etc., du projet de loi sur la date d'ouverture de la loi financière de Louis) et ne se retire pas ; elle rejette le projet de conversion, la loi Peyronnet sur la presse, la loi sur le droit d'aînesse et Villèle garde le pouvoir

Le ministère Richelieu fut mis quatre fois en minorité à la

rejet de la conversion des rentes, considéra le vote des Pairs comme tellement grave, qu'il crut un moment que le ministère était décidé à se retirer. Il tint à intervenir personnellement dans le conflit, et assura Villèle de toute sa confiance : « Ne m'abandonnez pas à ces brigands, lui dit-il; restez-moi ; je

Chambre des Députés dans l'espace de quelques jours (vote de l'adresse du 5 novembre 1821 exprimant sa méfiance à l'égard du cabinet: le même jour, sur une pétition relative à la liberté de la presse, la Chambre prononça le renvoi au président du conseil, alors que M. de Serre demandait l'ordre du jour ; le 8 décembre le garde des sceaux demandant la priorité pour la discussion d'un projet de loi relatif aux délits de presse, la Chambre vote la priorité de la loi sur la censure ; le 11 décembre, la Chambre choisit une commission unanimement hostile au projet de loi); cependant Richelieu ne se crut point obligé de se retirer. — De même au mois d'avril 1829, le ministère Martignac est mis plusieurs fois en minorité à propos des lois d'administration communale et départementale. Il ne se retire cependant que le jour où le roi paraît nettement lui avoir retiré sa confiance. — Pratiquement donc, sous la Restauration, la responsabilité politique n'était pas plus mise en jeu dans une Chambre que dans l'autre : aucune différence précise n'apparaît à cet égard. — M. Esmein établit, par des *considérations pratiques*, que normalement dans une monarchie parlementaire, la mise en jeu de la responsabilité politique doit être réservée à la Chambre populaire. V. *Droit constitutionnel*, 3e édition, p. 625. — Sur l'évolution en ce sens de la coutume anglaise, voir le même ouvrage, page 130 et suivantes.

vous soutiendrai bien, comptez-y, soyez-en sûr » (1).

D'une façon générale, cependant, la Chambre des Pairs était considérée à cette époque comme ayant, en fait, une importance moindre que celle des députés. « L'exemple de l'Angleterre, disait Louis XVIII à Decazes, ne prouve rien. La Chambre des pairs y fut toujours, sauf le temps du long parlement, comptée pour beaucoup. Ici j'ai peur qu'on ne le traite de superfétation » (2). D'Haussez la considérait comme « une espèce de cimetière où l'on enterrait, pour qu'il n'en fut plus question, les nullités en faveur et les supériorités que l'on redoutait » (3).

La seule atteinte pourtant, d'après la Charte, à l'égalité des attributions législatives des deux Chambres était la priorité d'examen des lois de finances au profit des députés. Mais quand la loi, votée par les députés, venait à la Chambre haute, celle-ci reprenait à son égard toutes ses attributions législatives. Le droit d'amendement relatif aux lois de finances lui fut cependant contesté par Courvoisier dans la session de 1822 (4). Mais les Pairs ne cessèrent jamais de le revendiquer comme rentrant normalement dans le cercle de leurs prérogatives constitutionnelles (5).

1. Villèle, *Mémoires*, t. V, p. 58.
2. Rapporté par Barthélemy, *op. cit.*, p. 298.
3. *Mém.* dans *Revue de Paris* 1er mai 1896, p. 134.
4. Boucard et Jèze, *op. citat.*, t. I, p. 255.
5. *Idem*, p. 256.

En fait, il n'avait d'ailleurs qu'une minime importance, car le budget arrivait toujours à la Chambre des Pairs vers la fin de la session et elle se voyait obligée de le voter sans avoir eu le temps de l'examiner sérieusement. « Cet état de choses qui a été signalé comme un désordre, dit Mahul (1), nous paraît au contraire le meilleur ordre possible en cette matière... Le rôle spécial des pairs est celui des gardiens de la Constitution, médiateurs entre le trône et le peuple. Leur droit est légalement et littéralement le même que celui des députés ; mais la puissance de fait le réduit sans violence et sans usurpation aux justes proportions qu'il ne convient pas de dépasser ».

En somme, si la Chambre des Pairs sous la Restauration joua un rôle moindre que celui des députés, cela tient, non aux principes (qui étaient les mêmes pour les deux Chambres), mais à de simples conditions de fait : outre que la Chambre populaire, grâce à son mode de recrutement, était forcément plus active, plus remuante, plus entreprenante, la Pairie n'avait point l'autorité et le prestige que seul peut conférer le caractère d'une aristocratie ancienne, puissante et honorée.

1. Mahul, *op. citat.*, p. 406.

§ 3

Troisième phase

(août 1829-juillet 1830).

Charles X croyait avoir déjà donné la preuve et la mesure de sa loyauté et de son dévouement au bien public en créant, sur la foi et les sentiments de l'opinion, un ministère libéral, pris dans le sein de la majorité parlementaire. Malgré les concessions successives et constantes de Martignac aux chefs de la gauche libérale, son ministère avait définitivement échoué dans ses desseins, et était tombé devant une coalition violente des partis extrêmes. Sa politique de transaction et ses tentatives de conciliation avaient finalement avorté et il semblait que leur unique résultat eût été d'exaspérer la lutte des factions et la haine des partis opposants.

Effrayés par la tournure des événements et craignant pour la sûreté du trône, les journaux royalistes réclamaient vivement le retour à un gouvernement ferme et plus nettement monarchique. La *Gazette de France* déclarait qu'« une grande manifestation royale pouvait seule remettre l'ordre dans les esprits ». La *Quotidienne* ajoutait que le ministère nouveau devrait prendre pour drapeau « la nécessité du salut ». Le

Drapeau blanc, qui réapparaissait à ce moment, demandait que l'on en finit avec « les transactions lâches et stupides qui avaient trop longtemps compromis le sort de la monarchie ». Il allait jusqu'à citer avec éloge une lettre au roi qui circulait depuis quelques jours, où on lui demandait d'user de son pouvoir souverain pour mettre fin à une position intolérable. « Le pouvoir constituant, disait-il, n'appartient qu'au roi qui n'a le droit ni de le transmettre ni de l'aliéner. Il est temps de le réintégrer, et de couper dans sa racine, l'arbre-poison que des planteurs insensés ou perfides ont élevé ».

Sans partager les alarmes et les exagérations de l'extrême-droite, Charles X crut cependant que l'intérêt du pays et celui de la monarchie lui faisaient une obligation de revenir à un gouvernement plus énergique, de ne plus laisser strictement désormais à la Chambre que l'exercice du pouvoir législatif, d'user avec fermeté, à l'avenir, de tous les pouvoirs que la Charte lui conférait personnellement. Revenant au groupe des royalistes purs, dont le loyalisme et le dévouement dynastiques lui étaient assurés, il choisit de son autorité propre, et non point sur les indications de la majorité comme l'aurait voulu l'observation des règles parlementaires, un ministère qui serait véritablement un ministère du roi et non des Chambres. C'était un retour net et tranchant au gouvernement personnel.

Quelque opinion que l'on puisse avoir sur l'opportunité de cette manière d'agir, il est certain que la décision royale était régulière au point de vue purement constitutionnel. Elle était conforme non seulement à la lettre *de la Charte* mais à l'esprit dans lequel elle avait été conçue : le roi était libre de choisir, comme il l'entendait, ses collaborateurs dans le gouvernement de l'Etat (1).

En l'espèce, ce choix n'était certainement pas heureux. Le chef du nouveau ministère, M. de Polignac, et le ministre de l'intérieur, La Bourdonnaie, joignaient à l'impopularité la plus grande, un manque absolu de capacité dans leur haute fonction. Ancien ambassadeur à Londres, M. de Polignac était connu pour la noblesse de ses sentiments et la plénitude de son dévouement au roi. Mais son inaptitude foncière à diriger, son défaut de volonté et de décision, et surtout l'étrange mysticisme de son esprit, le désignaient mal pour le rôle délicat et périlleux que l'amitié du roi lui attribuait. Quant à La Bourdonnaie, orateur ardent et violent de l'extrême-droite, il ne possédait aucune des qualités de l'homme d'Etat. M. de Bourmont, que ses ennemis appelaient « le déserteur de Waterloo », le baron d'Haussez, Courvoisier, M. de Montbel et de Chabrol, complétaient le ministère : Le premier était affecté à la guerre, le second à la marine,

1. V. *suprà*, chap. I.

le troisième à la justice, le quatrième à l'instruction publique et le dernier aux finances.

Quand la liste du nouveau ministère parut, dans le *Moniteur* du 9, ce fut une stupéfaction générale dans l'opposition. Le *Journal des Débats*, représentant la fraction de la gauche avancée, se fit l'écho des alarmes libérales : il publia un article où le ton amer et pathétique à la fois laissait entendre au gouvernement que son attitude, si elle persistait, provoquerait inévitablement la révolte du pays (1).

1. « Ainsi, disaient *les Débats*, le voilà encore brisé ce lien d'amour et de confiance qui unissait le peuple au monarque ! Voilà encore la cour avec ses vieilles rancunes, l'émigration avec ses vieux préjugés, le sacerdoce avec sa haine de la liberté qui viennent se jeter entre la France et son roi !... Quels conseils perfides ont pu égarer la sagesse de Charles X et le jeter, à cet âge où le repos autour de soi est la première condition du bonheur, dans une nouvelle carrière de discorde ?... Ce qui faisait surtout la gloire de ce règne, c'était la modération dans l'exercice du pouvoir ; la modération aujourd'hui est impossible. Ceux qui gouvernent maintenant les affaires voudraient être modérés qu'ils ne le pourraient pas. Les haines que leurs noms réveillent dans tous les esprits sont trop profondes pour n'être pas rendues... Que feront-ils cependant ? Iront-ils chercher un appui dans la force des baïonnettes? Les baïonnettes aujourd'hui sont intelligentes ; elles connaissent et respectent la loi... Vont-ils déchirer cette charte qui fait l'immortalité de Louis XVIII et la puissance de son successeur ? Qu'ils y pensent bien. La Charte est maintenant une autorité contre

La presse royaliste s'émut de la violence et du caractère de ces critiques. Elle soutint que le roi ayant, conformément à ses pouvoirs, choisi lui-même les membres du nouveau ministère, on ne pouvait désormais s'attaquer à ceux-ci, sans s'attaquer au roi lui-même. La France ne tolèrerait point d'ailleurs que l'on insultât son roi, et bientôt elle ne tarderait pas à imposer silence aux fous furieux qui remplissaient les journaux de leurs clameurs.

Les plus ardents parmi les ultras profitèrent de cet incident pour adjurer le ministère de s'emparer de l'article 14, de détruire ou tout au moins de réformer la Charte, de rendre à la royauté ses anciennes prérogatives, de faire en définitive un « 10 août contre-révolutionnaire ». « Parmi nos nouveaux ministres, écrivait de la Chênaie, il y a sans doute des hommes de mérite et de courage ; mais s'ils ne veulent rien faire, pourquoi sont-ils là ? Et s'ils voulaient faire quelque chose, pourquoi ne l'ont-ils pas fait déjà ? Il fallait, sous peine d'échouer, tout faire à la fois, et tout faire en vingt-quatre heures ! » (1).

laquelle viendraient se briser tous les efforts du despotisme. Le peuple paye un milliard à la loi ; il ne payerait pas deux millions aux ordonnances d'un ministre ; avec les taxes illégales naîtrait un Hambden pour les briser. Hambden ! faut-il que nous rappelions encore ce nom de trouble et de guerre ! Malheureuse France ! malheureux roi ! » Duvergier de Hauranne, X, p. 320.

1. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. X, p. 322.

Mais la droite modérée et ses organes, la *Gazette de France* et la *Quotidienne* ne parlaient point d'un coup d'Etat, et elles semblaient accepter la devise du nouveau ministère : *Plus de concessions*, *pas de réaction* (1).

Cependant le désaccord semblait naître dans les rangs du ministère. Cela résultait assez naturellement du défaut d'homogénéité du cabinet d'Haussez a dit clairement à ce propos : « Afin de ménager des susceptibilités politiques, de rattacher au gouvernement toutes les fractions de l'opinion royaliste et la portion de l'opinion libérale à laquelle on supposait de la propension à se rallier à lui dès qu'elle aurait reçu des garanties, on confia des portefeuilles aux hommes considérés comme l'expression de chacune de ces opinions. Ainsi M. Courvoisier vint siéger à côté de M. de La Bourdonnaie dont il avait combattu les doctrines à la Chambre des députés. M. de Chabrol dût mêler sa politique hésitante à l'ardeur irréfléchie de M. de Polignac, et l'on pensa que l'amiral de Rigny (remplacé sur son refus par M. d'Haussez) consentirait à confondre la nuance très prononcée de son libéralisme dans la couleur royaliste non moins tranchée de M. de Montbel. Quant à M. de Bourmont, on comptait avec raison que son adresse contribuerait à

1. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. X, p. 322.

mélanger et à réunir ces éléments hétérogènes » (1).

L'incohérence dans la composition de ce ministère s'explique par ce fait que M. de Polignac ne connaissait, avant de les choisir, aucun de ses futurs collègues. Le roi les avait désignés d'après des considérations purement personnelles et sans chercher à leur faire adopter au préalable un plan uniforme de gouvernement. Enfin, la présence de La Bourdonnaie, esprit brouillon et turbulent, s'opposait à toute entente véritable et complète (2).

Dans les graves circonstances où l'on se trouvait, dans cette crise que les gens les moins perspicaces prévoyaient inévitable, il aurait fallu incontestablement, un gouvernement fort, uni, ou, à son défaut, un premier ministre ou un roi d'intelligence supérieure, aussi prudent qu'avisé, possédant des qualités de décision rapide et une volonté ferme, constante, énergique. — Mais tous les ministres choisis par Charles X n'étaient que des hommes de cœur, ayant conservé dans leur esprit toutes les illusions des anciens émigrés. Honnêtes, sincères, et loyaux, certes, comme leur épée, ils étaient malheureusement dépourvus des qualités particulièrement nécessaires aux hommes d'Etats dans les temps de crise et de trouble. Quant

1. D'Haussez, *Mémoires*, t. II, p. 85.

2. Il avait déclaré notamment qu'il n'accepterait aucun de ses collègues pour président du conseil.

au roi, nous savons déjà combien il était peu apte à s'élever à la hauteur des circonstances, et à les envisager avec la lucidité d'esprit et la fermeté de caractère qu'elles nécessitaient.

Le Conseil des ministres n'avait pas même un président qui dirigea ses délibérations et imprima à la politique du gouvernement l'unité et la vigueur d'une action personnelle. La Bourdonnaie s'était opposé à ce que cette fonction fut attribuée à M. de Polignac qui était normalement appelé à la recevoir, mais auquel le ministre de l'Intérieur ne voulait voir conférer aucune supériorité. On finit toutefois, conformément aux précédents de 1814, par investir le garde des sceaux, M. de Courvoisier, d'une présidence de fait pour le règlement et la discussion au conseil, des affaires d'Etat.

Malgré tout, la nécessité absolue d'un Président du Conseil ne tarda pas à se faire sentir. La majorité des ministres pensait « qu'il n'y aurait entre eux ni ensemble, ni force de cohésion tant que chacun d'eux resterait dans l'égalité et l'indépendance ministérielle » ; ils déclaraient « que la prépondérance de M. de Richelieu avait été très utile à son ministre, et que M. de Villèle n'avait duré cinq ans que parce qu'il avait obtenu cette supériorité sur ses collègues. Ils se réunirent finalement presque tous à demander que M. de Polignac prit cette position, soit parce que les affaires de son ministère, plus générales et moins

nombreuses semblaient mieux lui en donner l'occasion et le temps ; soit parce que la confiance particulière du roi devait faciliter le secret des déterminations à prendre, l'autorité de les proposer et rendre plus intimes les communications du ministère avec le roi » (1).

Le 8 novembre, à un conseil chez Polignac présidé par Courvoisier, d'Haussez émit nettement le vœu que le roi fut supplié d'instituer un Président du Conseil (2). Seul La Bourdonnaie protesta : la responsabilité individuelle des ministres ne permettait pas d'après lui qu'ils acceptassent un maître. Le 17 mai le roi donnait la présidence à Polignac et La Bourdonnaie, à la grande satisfaction de ses collègues qui commençaient à le trouver fort compromettant et gênant, donnait sa démission.

Malheureusement Polignac, comme nous l'avons dit plus haut, n'était nullement préparé et n'avait aucune aptitude à l'exercice du rôle de chef de gouvernement. Il ne sût ni présenter un plan à ses collègues, ni leur donner une direction ou leur tracer d'avance une ligne de conduite. L'un de ceux-ci ne pût s'empêcher d'en manifester publiquement sa surprise.

« Nous n'avons ni plan, ni direction, disait Guer-

1. Vitrolles, *Mémoires*, t. III, p. 343.
2. Cf. Haussez, *Mém.*, t. II, p. 147.

non-Ranville, il est impossible d'aller ainsi ; c'est une position ridicule et par suite coupable ». — Polignac ne daigna pas non plus parler devant les Chambres au nom du Cabinet. Au moment même de la discussion de la fameuse adresse des 221, il se trouvait absent.

Ce n'est pas que Polignac n'eût absolument aucune idée de gouvernement. De son séjour en Angleterre, il avait rapporté sur le gouvernement parlementaire une conception particulière qu'il croyait exacte et voulait appliquer en France. Il avait surtout admiré le rôle que jouaient, chez les Anglais, l'aristocratie et le sel-governement local. Il pensait que l'établissement du régime constitutionnel ne pouvait être complet et véritable sans imiter la constitution anglaise sur ces deux points. Le concours des Chambres pour la réalisation de ses desseins lui paraissait facile à obtenir : Fort de la confiance absolue du Roi, de l'appui qu'il trouvait à la cour, chez les princes et dans le clergé, il espérait rallier les différents groupes de droite et exercer, en outre, par le moyen de Chabrol et de Courvoisier, une certaine influence sur les libéraux dynastiques et le centre gauche.

Toutefois l'indécision et l'inaction présentes des ministres étonnaient tous les partis. « Ils demeuraient, dit Thureau-Dangin, immobiles et muets après le formidable éclat de leur entrée en scène, permettant à leurs confidents de rêver tout haut de coup d'Etat,

mais ne le préparant pas. Il semblait qu'ils fussent satisfaits d'avoir ainsi prévenu par leur provocation ceux qu'ils devaient surprendre, et en même temps rassuré par leur inaction ceux qu'ils devaient intimider » (1).

Cependant la formation du ministère Polignac avait rapproché les groupes divers du parti libéral et leur avait donné une unité puissante et redoutable. Tous les organes de la gauche cherchèrent d'un commun accord les procédés les plus efficaces pour combattre les moyens d'exception que l'on s'attendait à voir prendre au ministère, comme la dissolution de la Chambre, la levée de l'impôt par ordonnance, la suppression de la presse ou celle de la garde nationale. Diverses ligues se fondèrent pour résister légalement à toute levée d'impôt ordonnée sans le vote de la Chambre. En outre, on voyait partout renaître les sociétés secrètes qui s'étaient dissoutes après la guerre d'Espagne : les meneurs qui les dirigeaient, s'efforçaient de grouper autour d'eux tous les mécontents et attendaient l'occasion désirée pour soulever le pays contre la dynastie régnante.

Polignac s'étonnait de l'effroi qu'il causait, avant d'avoir rien fait pour le mériter. On interprétait tout contre lui jusqu'à son inaction : les oracles de l'opposition insinuaient qu'il préparait en silence quelque

1. Thureau-Dangin, *Le parti libéral*, chap. VII.

grand coup. Pour démentir les assertions périlleuses d'amis trop zélés, il faisait insérer au *Moniteur*, le 30 septembre, une note que d'Haussez avait rédigée. Il y était dit que le Roi était la Charte vivante et la première des libertés. La Charte permettait de critiquer le choix que le roi faisait de ses ministres mais point de lui dicter un choix nécessairement conforme aux opinions du jour. Le gouvernement de la France n'était d'ailleurs point un gouvernement de majorité comme aux Etats-Unis ou un gouvernement de parti comme en Angleterre. Les Chambres n'étaient souveraines ni de nom ni de fait. Selon les principes traditionnels de la monarchie française, consacrés par la Charte, la souveraineté résidait dans la seule personne du roi. Quant au refus de l'impôt la note déclarait qu'il constituait *un acte de rebellion* (1).

Mais, malgré la déclaration des ministres, l'idée qu'une révolution, qu'une guerre civile pouvaient être imminentes, s'accréditait de plus en plus. Il semblait d'ailleurs que la presse ultra-royaliste fit tous ses efforts pour confirmer les craintes de l'opinion. Elle discutait la dissolution de la Chambre des députés, celle des diverses associations libérales, le transport du siège du gouvernement dans une ville de province. Certains organes conseillaient au roi de gouverner uniquement avec la Chambre des Pairs ;

1. Cf. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, t. X, p. 350.

d'autres le sommaient de changer la Constitution par ordonnance et de promulguer en vertu de son pouvoir constituant, une loi électorale nouvelle. Un publiciste original et fougueux (1) publiait une brochure sur la *Nécessité d'une dictature.*

De son côté, l'opposition travailla à rendre le gouvernement impossible. Ce but, elle le poursuivit avec obstination et acharnement. Un an plus tard, Carrel exposait dans le *National* quelle avait été à ce point de vue la tactique suivie par les libéraux : « Toute la politique, dit-il, pour les journaux comme pour l'opposition dans la Chambre, consistait toujours à vouloir ce que le gouvernement ne voulait pas, à combattre ce qu'il demandait, à refuser tout bienfait offert par lui comme cachant une trahison secrète, enfin à le rendre impossible afin qu'il tombât, et c'est par là en effet qu'il est tombé » (2).

Bientôt le parti libéral ne prit même plus la peine de dissimuler ses intentions de renverser la dynastie légitime. Nous verrons plus loin en étudiant la politique des libéraux, comment ils adoptèrent à ce moment le thème de la chute des Stuarts et montrèrent la nécessité, pour tous les partisans d'un gouvernement libre, d'imiter la révolution de 1688. Cette thèse har-

1. Cottu. — Voir à ce sujet Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 430 et Duvergier de Hauranne, X, p. 359 et 360 et surtout 424.
2. Cité par Dareste, II, p. 430.

die et subversive fut particulièrement soutenue dans le *National*, nouvel organe fondé le 3 janvier 1830 par deux écrivains de talent : Thiers et Mignet.

Une autre théorie, plus intéressante encore au point de vue de l'histoire du régime parlementaire, fut développée dans ce même journal. C'était la doctrine même du gouvernement parlementaire telle que l'entendait la nouvelle école libérale. Elle fut exposée par Thiers.

Dans le premier numéro du *National*, il traçait déjà les grandes lignes de cette théorie. Après avoir montré la marche des idées et des partis depuis 1814, il déclarait que « les amis de la liberté » voulaient « la monarchie représentative avec ses formes nécessaires, inévitables... Un roi héréditaire, inviolable, dépositaire du gouvernement, obligé d'en confier l'exercice à des ministres responsables qui font pour lui la paix et la guerre, rédigent les lois, administrent la fortune publique, sur lesquels la sévérité nationale punit les fautes commises... Au-dessous de ce roi, une pairie que son hérédité rende indépendante des ministres et que ses lumières rendent dépendante de l'opinion... A côté de cette pairie, une Assemblée élective envoyée pour représenter le pays, faire prédominer son esprit, non pour nommer les ministres, mais pour les faire nommer par l'usage qu'elle fait de ses votes, n'administrant pas de ses mains, mais par les mains des hommes qui ont sa confiance ; un tel ensemble d'institutions

concluait-il compose le gouvernement le plus calme et le plus libre, le plus balancé et le plus vigoureux.

Quelques jours après, Thiers revenait sur la question constitutionnelle et précisait ses idées. Parlant tout d'abord de la Charte, il disait qu'il ne fallait point la mettre sur le même rang que la déclaration du 23 juin 1789 et la considérer comme une concession bénévole faite par le roi à son peuple. La Charte, « avant d'être écrite par le roi », avait été « faite par la révolution » ; entre elle et la déclaration, il n'y avait aucune ressemblance. La Charte, c'était un roi irresponsable qui ne gouvernait pas, des ministres responsables qui gouvernaient, des Chambres qui délibéraient. Rien de tout cela, dans la déclaration du 23 juin. « Le roi règne, disait le *National*, et le pays se gouverne; voilà la Charte ». Et insistant sur ce dernier point, il ajoutait : « Le roi n'administre pas, ne gouverne pas, il règne. Régner est quelque chose de fort élevé, de fort difficile à faire entendre à certains princes, mais que les rois anglais entendent à merveille ». Il terminait par cette formule qui résumait toute sa doctrine : « Le roi règne, les ministres gouvernent, les Chambres jugent. Dès que le mal gouverner commence, le roi ou les Chambres renversent le ministère qui gouverne mal et les *Chambres offrent leur majorite comme liste de candidats* ».

C'était la pure théorie du régime parlementaire. Elle était le contre-pied direct de la thèse défendue

par les journaux royalistes, et notamment la *Quotidienne*, la *Gazette de France* et le *Drapeau blanc*. D'après ces derniers, en effet, la Charte, comme le dénotait son préambule, avait été librement et spontanément consentie par le roi-souverain. Le Parlement, auquel il avait concédé une part du pouvoir législatif, ne pouvait en aucune manière et sous aucun prétexte s'immiscer dans l'administration. Le pouvoir exécutif appartenait intégralement au roi et il était libre de choisir ses ministres comme il l'entendait. Ceux-ci, selon les termes de la Charte, étaient responsables, mais responsables seulement devant le roi dont ils relevaient uniquement. La Chambre n'avait prise sur eux que dans les cas spéciaux et limités de concussion et de trahison. Enfin, conformément aux traditions du pouvoir monarchique en France, au roi seul appartenait le pouvoir constituant et son droit de prééminence et de souveraineté était effectivement consacré dans la Charte (en dehors du considérant) par l'article 14, qui donnait au roi le droit absolu de légiférer par voie d'ordonnances, lorsque l'ordre public et le salut de l'Etat étaient menacés.

Les deux thèses, on le voit, étaient presque la négation l'une de l'autre. La théorie posée par M. Thiers était incontestablement beaucoup plus conforme au génie du gouvernement que les libéraux voulaient établir. Nul doute, par contre, que la théorie royaliste ne correspondit plus exactement à la véritable pensée

des auteurs de la Charte, développée plus haut. Les deux opinions étaient-elles conciliables ? Quelques hommes, effrayés des progrès croissants de la lutte constitutionnelle, le crurent, ou du moins tentèrent de le faire croire à la masse. Tel M. de Montlosier qui publia en ce sens une brochure intitulée *De la crise présente et de celle qui se prépare* Mais ses appels à la concorde et à l'apaisement ne furent point écoutés. Les échos de sa voix se perdirent dans le fracas de la lutte où devait sombrer la monarchie.

Le 6 janvier fut publiée une ordonnance qui convoquait les deux Chambres pour le 2 mars. Polignac ne paraissait nullement redouter l'ouverture de la session législative. Il déclarait à ses collègues que le ministère ne pouvait être mis en cause pour ses actes, puisqu'il n'en avait fait aucun et, que l'opposition différerait de l'attaquer parce que ce serait attaquer le roi (1).

Profitant de la réelle prospérité des finances et de notre situation particulièrement heureuse et brillante à l'extérieur, Charles X crût, de son côté, devoir tirer avantage de ces circonstances favorables en faisant preuve de fermeté vis-à-vis de l'opposition et en intimidant les meneurs du clan libéral. A l'ouverture des Chambres, le 2 mars, il prononçait ces paroles significatives : « La Charte a placé les libertés publiques sous

1. Dareste, *op. cit.*, t. II, p. 436.

la sauvegarde des droits de ma couronne. Ces droits sont sacrés, mon devoir envers mon peuple est de les transmettre intacts à mes successeurs. Pairs de France, députés des départements, je ne doute pas de votre concours pour opérer le bien que je veux faire. Vous repousserez avec mépris les perfides insinuations que la malveillance cherche à propager. *Si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne veux pas prévoir, je trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique*, dans la juste confiance des Français et l'amour qu'ils ont toujours montré pour leurs rois ».

L'effet de ce discours fut très grand. Les journaux le commentèrent avec une ardeur extrême, les uns se livrant à des effusions lyriques les autres à des critiques amères et violentes. Mais tout l'intérêt était dans la réponse des Chambres.

Ce fut la Chambre des Pairs qui répondit la première. Rédigée par Siméon, son adresse présentait un caractère réservé et respectueux. La phrase finale semblait même indiquer que les Pairs étaient décidés à défendre l'ordre constitutionnel contre les ambitieux et les fauteurs de trouble. Le roi, y était-il dit, aura pour appui contre les manœuvres coupables « les pairs, ces défenseurs héréditaires du trône et de la Charte, le concours simultané des deux

Chambres et l'immense majorité des Français » (1).

La Chambre commença tout d'abord par élire son bureau et nommer les membres de la commission qui devait préparer l'adresse. Ce fut un membre de l'opposition, Royer-Collard, qui fut désigné comme Président de la Chambre. Profondément attristé de la tournure des événements mais résolu à garder son attitude présente, Royer-Collard, semblait déjà comprendre que la monarchie courait à un abîme certain. Il était fermement attaché à la cause des Bourbons, il n'hésitait point cependant à lui préférer ses convictions parlementaires. Son caractère hautain, son amour de la popularité et sa manie de l'attitude ne lui permettaient du reste de songer à aucun moyen terme, à aucun essai de conciliation. Et quand quelques-uns de ses amis, préoccupés avant tout du repos de la France et du salut de la dynastie, le suppliaient de chercher tout au moins un remède de circonstance et de conjurer la crise menaçante, il leur répondait sur un ton de solennel entêtement : « Périr, est aussi une solution ! »

L'adresse fut rédigée sur un ton respectueux pour la monarchie légitime mais catégorique et tranchant

1. Seul, Chateaubriand s'abstint de prendre part au vote, disant que l'adresse ne repoussait pas assez clairement « la politique des coups d'Etat inaugurée par le cabinet du 8 août et exprimée dans le discours de la couronne ».

sur la question des prérogatives de la Chambre. Après des protestations de dévouement et l'affirmation que les siècles avaient placé la couronne dans une région inaccessible aux orages, l'adresse déclarait qu'une vive inquiétude se manifestait dans le pays, et elle ajoutait : « Sire, la charte que nous devons à la sagesse de votre auguste prédécesseur et dont Votre Majesté a la ferme volonté de consolider le bienfait, consacre comme un droit l'*intervention du pays dans la délibération des intérêts publics. Cette intervention* devait être, elle est, en effet, indirecte, sagement mesurée, circonscrite dans des limites exactement tracées et que nous ne souffrirons jamais que l'on ose tenter de franchir ; mais *elle est positive dans son résultat*, car elle *fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple*, la *condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques.* Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas... ». Et après avoir caractérisé de la sorte un conflit jadis latent, mais fort grave désormais, elle ajoutait en terminant : « Que la haute sagesse de Votre Majesté prononce ; ses royales prérogatives ont placé dans ses mains les moyens d'assurer entre les pouvoirs de l'Etat, cette harmonie constitutionnelle, première et nécessaire condition de la force du trône et de la grandeur de la France ».

Bien que pleine de respect dans la forme, cette

adresse n'en affirmait pas moins les prétentions constitutionnelles de la Chambre, jusqu'à la menace d'une révolution. Elle était un véritable cartel. Quelle différence elle présentait, avec les adresses banales et timides du début !

Les ministres présents soutinrent avec fermeté la prérogative royale : La Charte avait établi une monarchie limitée, non une monarchie parlementaire. « Le texte de la loi fondamentale est trop précis, dit Guernon-Rauville pour laisser place au moindre doute. Le roi est le chef de l'Etat, et à ce titre, il nomme à tous les emplois de l'administration publique... Pouvoir essentiellement législatif, les Chambres n'ont aucune action dans l'administration qui est seule réservée au souverain. Or n'est-il pas évident qu'une intervention quelconque dans le choix des agents du gouvernement serait, de la part des Chambres, une véritable mainmise dans le domaine administratif » ? (1). Et il ajoutait que les Chambres ne pouvaient avoir qu'une influence indirecte sur le choix des ministres par le vote ou le rejet de lois : le roi était alors amené soit à changer de ministre s'il approuvait les résolutions de la Chambre, soit à dissoudre cette dernière si elle lui paraissait dans l'erreur.

« Si le roi renonçait à la liberté du choix de ses

1. *Arch parl.*, t. XLI, p 583.

agents, disait un autre ministre, M. de Montbel, les articles 13 et 14 de la Charte deviendraient lettre morte : une seule Chambre absorberait les deux autres pouvoirs législatifs ; ainsi par ses ministres, elle s'emparerait de la puissance exécutive, de l'initiative des lois, de l'armée... Est-ce là l'esprit de nos institutions ? Est-ce le sentiment profond de cette vérité qui faisait dire avec tant de raison à celui de vos collègues (1) que vos récents suffrages ont signalé à la nomination du roi : « Le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du roi..., ce jour là nous sommes en République » (2).

Les paroles ministérielles furent appuyées par toute la droite royaliste. M. de Couny tint à réfuter point par point la thèse des parlementaires et à montrer qu'elle était inconstitutionnelle. Il était faux que la Charte fut, comme le prétendaient les libéraux (3), une conséquence de la révolution. Elle était un don de la royauté, un don volontaire et inattendu. A ce titre sacré, les royalistes l'acceptaient et s'inclinaient devant elle, comme devant une émanation royale ; mais ils n'admettaient pas que les pouvoirs de la société fussent condamnés à ramper en esclaves aux pieds de cette nouvelle puissance que l'on décorait du

1. Royer-Collard, dans un discours prononcé en 1816.
2. *Arch. parl.*, t. LXI, p. 579.
3. Thèse de Thiers dans le *National*. V. *suprà*.

nom d'*opinion publique*. Il importait donc assez peu que l'opinion publique fut ou ne fut pas favorable au ministère du 8 août. Le roi et ses agents n'avaient point à gouverner *selon les caprices de l'opinion* mais uniquement selon les *nécessités de l'intérêt national*. Et Berryer qui faisait ses débuts à la tribune, portant la question sur un terrain plus direct ajouta : « Le but du manifeste de l'adresse est de placer la couronne dans l'alternative de renvoyer ses ministres ou de dissoudre la Chambre. Eh ! bien les deux propositions sont également inconstitutionnelles. D'après la Charte, la dissolution de la Chambre, comme le choix des ministres dépend uniquement de la volonté du roi » (1).

Dupin et Benjamin Constant répondirent, l'un en prétendant que, d'après l'esprit de la Charte, le concours des Chambres était indispensable au ministère pour la marche régulière des affaires, l'autre en déclarant que l'accord devait exister entre les pouvoirs et que le roi avait le moyen constitutionnel de l'assurer : changer ses ministres ou dissoudre la Chambre.

On le voit la discussion de l'adresse dont l'intérêt est capital au point de vue qui nous occupe, porta sur la question même de la nature du gouvernement et du régime établis. Seize ans après la promulgation de la

1. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, 10, p. 446.

Charte, le caractère véritable de la constitution était l'objet des controverses les plus vives et les plus passionnées. En face de la thèse des royalistes qui soutenaient le système de la monarchie limitée, représentative, mais fondée sur le principe de la prééminence royale, telle en somme que l'avaient conçue les auteurs de la Charte, s'élevait la thèse des Parlementaires qui prétendaient donner aux termes vagues et imprécis de la Charte constitutionnelle, une signification nettement conforme à leurs doctrines et favorable à la prédominance du pouvoir issu de l'opinion. — C'est ce dernier qui devait finalement triompher dans les journées de juillet.

Au lendemain du vote de l'adresse que nous venons d'examiner, un amendement fut proposé par Lorgeril, modifiant les termes que la commission avait présentés. Il maintenait les prétentions de la Chambre, tout en manifestant un caractère plus respectueux de la prérogative royale. Mis aux voix, il fut rejeté par les deux partis, les libéraux le trouvant trop vague, les royalistes le jugeant tout aussi inconstitutionnel que le texte de la commission.

Le 18, le roi recevait, entouré des grands officiers de la couronne, la députation qui venait lui présenter l'adresse. Après que Royer-Collard en eût achevé la lecture, le roi répondit : « ... J'avais le droit de compter sur le concours des deux Chambres pour accomplir tout le bien que je méditais ; mon cœur s'afflige

de voir les députés des départements déclarer, que, de leur part, ce concours n'existe pas. Messieurs, j'ai annoncé mes résolutions dans mon discours d'ouverture de la session ; ces *résolutions sont immuables ; l'intérêt de mon peuple me défend de m'en écarter* ».

Cette réponse était significative. Le roi n'entendait nullement se plier aux prétentions et aux exigences de la Chambre. Le 19 mars paraissait une ordonnance qui la prorogeait jusqu'au 1er septembre. Il devenait à peu près probable que le roi, offensé par l'attitude arrogante de la majorité libérale, et irrité surtout de ses prétentions à mettre le pouvoir royal en tutelle, convertirait la prorogation en dissolution. C'est ce qui fut fait à la date du 16 mai.

A ce moment le cabinet comprenant que son séjour prolongé aux affaires pouvait fâcheusement influer sur les prochaines élections et faire naître de la sorte un conflit redoutable entre la nation et la royauté, vint offrir sa démission au roi. Celui-ci se refusa à l'accepter : il fit entendre à ses ministres que de nouveaux membres du cabinet, pris dans la majorité de la future Chambre, seraient certainement renversés comme leurs prédécesseurs s'ils abandonnaient les doctrines de leur parti pour soutenir celles de la royauté légitime ; et que, si au contraire ils y restaient fidèles, ils forceraient la royauté à capituler devant l'opinion et à se rendre prisonnière. Convaincus et soumis, les

ministres obéirent (1). Seuls Courvoisier et de Chabrol donnèrent leur démission quelques jours après. Ils furent remplacés par Chantelauze et Peyronnet.

Cependant sous l'influence des diverses associations politiques, des nombreuses sociétés secrètes et des journaux libéraux, l'opposition travailla avec ardeur à la réelection des 221 députés qui avaient voté l'adresse. Le résultat devait dépasser ses espérances : les 221 furent réélus avec 49 autres opposants, ce qui donnait aux libéraux un chiffre de 270 candidats élus contre 145.

Les journaux de la gauche exultaient. Ils redoublèrent de violence à l'égard du pouvoir et déclarèrent hautement que le pays était décidé à ne pas transiger. Plusieurs faisaient clairement entrevoir que si le roi ne cédait pas, un changement de dynastie s'imposerait fatalement.

Charles X était bien résolu cependant à ne point faire de concessions. Les concessions, disait-il, avaient perdu Louis XVI. Il n'avait, lui, qu'à monter « à cheval ou en charrette ». Il se retranchait, d'ailleurs avec une entière bonne foi, dans l'article 14 qui lui donnait le droit de faire « des ordonnances pour le salut de l'Etat ». Aussi protestait-il sincèrement contre l'idée qu'on lui imputait de méditer un coup d'Etat : Il n'userait des pouvoirs souverains que lui donnait la

1. Cf. Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, p. 489.

constitution que dans la stricte mesure des nécessités, et sans jamais sortir des limites de la loi fondamentale. Il donna sur ce point des assurances formelles aux puissances étrangères, entre autres à la Russie qui jugeait une entreprise contre la Charte fortement périlleuse.

Polignac, aussi fermement résolu, gardait un silence impénétrable. Chateaubriand, qui se méfiait de lui, déclarait : « C'est un de ces muets qui étranglent les empires ». En fait, le Président du conseil semblait indifférent au résultat des élections. Il ne proposait rien, ne prenait aucune mesure et se montrait plein d'assurance en homme qui avait tout prévu.

Cependant la composition de la nouvelle Chambre était définitivement connue : il devenait urgent d'agir si l'on voulait apporter quelque remède radical à la crise constitutionnelle. Le roi estimait, en effet, que la réélection des 221 constituait un acte de rébellion. Ce fait n'était-il point une sorte d'approbation à l'égard des théories subversives de l'adresse ?

Sincèrement convaincu que son droit était supérieur à celui des représentants, et qu'il était tenu, en honneur et en conscience de le transmettre intact à ses héritiers, il résolut de briser une fois pour toutes un élément d'opposition qui empiétait si gravement sur l'autorité légitime, et de dégager pour toujours le pouvoir monarchique des « entreprises révolutionnaires ». Le 7 juillet, Charles X réunissait ses

ministres et leur annonçait sa décision de résoudre le conflit par voie d'ordonnances. Seul Guernon-Rauville formula quelques objections et dit notamment que de telle mesures ne pouvaient être réellement justifiées que par des provocations directes et violentes de l'opposition ou une attitude nettement hostile de la nouvelle Chambre. Mais le roi ayant invoqué les nécessités du salut public et exprimant sa volonté en termes absolus, il céda. Le 24 les ordonnances étaient rédigées en conseil. Guernon et d'Haussez se récrièrent tout d'abord contre la loi de presse et la loi électorale qui leur semblaient inapplicables. Mais le temps pressait. Polignac insista ; les ministres signèrent tous par point d'honneur (1).

Le lendemain les ordonnances étaient présentées à la signature du roi. Au moment de prendre la plume, Charles X réfléchit quelques instants, puis il dit : « Puis j'y pense et plus je suis convaincu que je suis dans mon droit et que c'est le seul moyen de salut ». Puis il prit la plume et signa.

Les ordonnances étaient au nombre de quatre. Trois nous intéressent seulement au point de vue parlementaire : ce sont elles que nous étudierons en terminant.

1. D'Haussez promenait à ce moment des regards inquiets autour de lui. « Que cherchez-vous » ? lui demanda Polignac. Il répondit : « Le portrait de Strafford » !

La première supprimait la liberté de la presse (1) et rétablissait la nécessité de l'autorisation préalable pour tous les écrits de plus de vingt feuilles.

La seconde déclarait la Chambre des députés dissoute et annonçait de nouvelles élections pour le mois de septembre.

La troisième révisait la loi électorale.

— La première question qui se pose tout d'abord est celle de savoir si le roi avait véritablement le pouvoir de légiférer ainsi par voie d'ordonnances.

Le texte de l'article 14 sur lequel reposait cette mesure manquait de précision : Le roi, y était-il dit, peut prendre des ordonnances pour garantir la sûreté de l'Etat. La sûreté de l'Etat était-elle en jeu dans les

1. Le préambule du rapport de Chantelauze sur cette ordonnance est caractéristique, au point de vue de l'esprit qui inspira la décision du gouvernement royal en cette occasion. Il y est dit que l'esprit du gouvernement représentatif a dévié par l'effet des progrès d'une démocratie turbulente qui paralyse le pouvoir légitime. La constitution de l'Etat est ébranlée, et le roi a le devoir et le pouvoir d'en assurer le maintien. « Ce pouvoir est préexistant aux lois parce qu'il est dans la nature des choses. Nul gouvernement sur la terre ne resterait debout s'il n'avait le droit de pourvoir à sa sûreté ». D'ailleurs ce droit est positivement consacré par l'art. 14 de la Charte, non sans doute pour en changer les institutions mais pour les consolider et les rendre plus immuables ». « D'impérieuses nécessités ne permettent plus de différer l'exercice de ce pouvoir suprême, etc... » V. Dareste, *op. cit.*, II, p. 461 et 462.

circonstances présentes ? Oui, prétendait le gouvernement, car les nouvelles élections ayant renvoyé à la Chambre une majorité partisante des prérogatives parlementaires proclamées dans la dernière adresse, les pouvoirs de la couronne étaient gravement menacés et la constitution monarchique se trouvait par le fait même ébranlée

Les parlementaires répondaient que l'article 14, constituant une grave dérogation au jeu normal de la constitution, il devait être interprété dans le sens le plus restrictif : seuls des faits comme l'envahissement du territoire, une émeute mettant le gouvernement en danger ou des provocations directes de la part d'un pouvoir constitué ou d'une collectivité importante, pouvaient justifier un recours à une mesure aussi exceptionnelle. Mais, en l'espèce, les ordonnances ayant été rendues dans un moment de pleine tranquillité publique, elles constituaient un réel abus de pouvoir.

La lettre de la Charte pouvait en somme prêter à deux interprétations différentes. Mais n'était-il pas possible d'arriver à un sens plus précis en s'attachant particulièrement à l'esprit de la constitution ?

Deux théories sont en présence pour expliquer la Charte à ce point de vue spécial.

D'après la première, il faut, pour connaître le sens véritable des dispositions de la Charte et suppléer à son manque de précision, se rapporter aux travaux

qui ont présidé à sa rédaction, et à la pensée de ses auteurs (1). Avec cette thèse, aucune hésitation n'est permise : la Charte étant, d'après ses auteurs, une libre concession du monarque, elle laissait subsister le principe de la souveraineté royale. Non seulement les pouvoirs du roi doivent être interprétés dans le sens le plus large mais encore le roi peut, s'il le veut, suspendre les effets de la Charte octroyée, même la révoquer.

L'autre théorie est basée sur le principe de l'interprétation évolutive des textes. « L'intention primitive du législateur, dit M. Hauriou (2) à ce sujet, est maintenant lointaine et ne saurait nous lier indéfiniment; les textes de lois appartiennent à la postérité, laquelle a le droit d'en tirer tout ce que leur sens littéral peut fournir lorsqu'on les rapproche des situations nouvelles ». — En l'espèce, on peut soutenir qu'une situation nouvelle existait en 1830 dans les rapports entre les différents pouvoirs de l'Etat : elle était marquée par la prépondérance notable qu'avait pris la Chambre populaire depuis 1815, alors que d'autre part le prestige royal diminuait tous les jours. Le sens vague et ambigü de l'article 14 permettait d'adapter cette situation nouvelle à la loi fondamentale.

Des deux théories, quelle est la plus logique, la

1. V. sur ce point notre chap. I.

2. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 5e édit., p. 588, n. 2.

plus rationnelle ? Nous pensons que la première est plus juridique, et que la seconde a un caractère plutôt politique. Il convient de faire remarquer à ce propos que l'Etat n'est point une institution purement politique, mais aussi et surtout une institution *juridique.* Il est impossible de faire abstraction de cette dernière considération sans tomber fatalement dans le domaine de l'arbitraire (1). Où peuvent en effet s'arrêter les *motifs d'opportunité* si l'on rejette la pensée du législateur ? Les intérêts de parti et les passions du moment ne risquent-ils pas d'aveugler parfois ceux qui s'imaginent obéir aux nécessités positives d'une nouvelle situation (2) ?

La seconde question que nous voulons examiner est celle du contenu des ordonnances.

Le roi (en admettant l'opinion affirmative pour la première question) pouvait légiférer sur la liberté de la presse et sur la loi électorale. Mais pouvait-il exercer le droit de dissolution à l'égard d'une Chambre qui ne s'était pas réunie et n'avait point encore manifesté son opinion et ses intentions ?

Il y a également deux manières différentes d'envisager ce problème.

1. V. sur ce point l'article déjà cité de M. Miceli dans la *Revue du droit public* de 1895, 3e trimestre.

2. Ce danger est particulièrement à redouter sous un régime parlementaire, qui n'est qu'un régime d'organisation constitutionnelle de la lutte des partis.

Si l'on se place tout d'abord au point de vue du régime parlementaire, il est bien certain que l'ordonnance royale était inconstitutionnelle. Le droit de dissolution, sous ce régime, n'est point en effet une arme donnée au monarque dans le simple but de lui permettre de renvoyer une Chambre qui lui déplait. Ce serait, en ce cas, reconnaître le principe de la prééminence royale que le régime parlementaire n'admet pas. L'unique but du droit de dissolution c'est en réalité de donner au roi le moyen de *consulter la nation* et de *faire appel* à son jugement souverain lorsque le roi se trouve en conflit d'idée, d'opinion, avec la Chambre : le roi croyant que les opinions de la Chambre, effectivement manifestées par un vote, ne sont pas en harmonie avec le véritable sentiment du pays, dissout la Chambre et la renvoie devant ses électeurs. Mais le roi, après avoir prononcé une première dissolution de la Chambre populaire, peut-il user de la même mesure vis-à-vis d'une seconde Chambre nouvellement élue ? Prévost Paradol répond négativement (1). A notre sens c'est là une erreur formelle. La seconde Chambre peut très bien, par l'effet d'une coalition entre les partis extrêmes par exemple, ne point encore manifester des sentiments qui concordent avec ceux du pays ; et le roi, s'il juge qu'il en est ainsi, doit pouvoir user de nouveau de son

1. *La France nouvelle*, p. 148.

droit de dissolution. Il n'est point à craindre d'ailleurs que le roi abuse de son pouvoir en pareille matière car il ne saurait mécontenter foncièrement le pays, sans s'exposer à une révolution.

Dans le cas précis de l'ordonnance de juillet 1830, le roi avait (toujours en se plaçant au point de vue de la théorie parlementaire) incontestablement outrepassé ses droits. La nouvelle Chambre, visée par l'ordonnance, ne s'était en effet point encore réunie : le roi ignorait donc, positivement, juridiquement, si ses opinions et ses intentions étaient en contradiction avec celles qu'il croyait appartenir au pays. Cette ordonnance de dissolution était donc au moins prématurée. Dans la théorie de ceux qui n'admettent point que le roi puisse prononcer une seconde dissolution, après la consultation du pays par des élections générales, l'acte de Charles X constituait de toute façon un abus de pouvoir.

Mais est-ce bien au point de vue du régime parlementaire qu'il faut se placer pour juger cette ordonnance ? La constitution, ou plutôt la Charte avait-elle institué un régime parlementaire ? A cette question nous avons répondu longuement dans notre premier chapitre et l'on se rappelle que nous avons dû nous prononcer négativement.

Reste, il est vrai encore, le point de vue de l'interprétation évolutive des textes. Mais, à notre avis, cette

dernière théorie est peu juridique, et elle ne laisse pas que d'être fort dangereuse dans la pratique (1).

Nous n'entrerons point dans la suite des faits qui accompagnèrent la publication des ordonnances. Ils appartiennent exclusivement au domaine de l'histoire générale. L'émeute qui ne tarda pas à suivre la décision de l'autorité royale, enlevait, en effet, tout caractère normal et toute portée juridique aux événements qui allaient se dérouler. A ce moment, le jeu des forces aveugles présidait seul aux destinées inquiétantes du pays.

On sait que l'imprévoyance et la prodigieuse incurie du gouvernement permirent aux libéraux de sortir victorieux de la lutte, et de réaliser enfin l'imitation qu'ils avaient si longtemps préconisée, de la Révolution anglaise de 1688. Ainsi les théories de Benjamin Constant et du *National* triomphaient des résistances de la monarchie légitime et leur victoire définitive consommait la ruine de ses principes traditionnels.

Régime hybride, artificiel, sans racines suffisantes et sans force, la Restauration s'effondrait après une durée de quinze ans à peine. Sa chute soudaine justi-

1. Nous n'avons entendu apprécier ici les ordonnances de juillet qu'au point de vue purement *juridique, constitutionnel* ; quant à la question politique et au point de vue de l'opportunité, nous les réservons entièrement.

fiait étrangement cette parole d'un contemporain : « Ce monument flottant en l'air, qui n'avoit d'appui ni dans le ciel ni sur la terre, s'est évanoui au souffle de la première tempête » (1).

1. Chateaubriand, *op. cit.*, p. 119.

LIVRE III

Pourquoi le régime parlementaire n'a pas pu se réaliser complètement et fonctionner régulièrement en France sous la Restauration.

CHAPITRE PREMIER

LES CONDITIONS POLITIQUES ET SOCIALES QUI ONT DONNÉ NAISSANCE AU RÉGIME PARLEMENTAIRE EN ANGLETERRE N'EXISTAIENT PAS EN FRANCE SOUS LA RESTAURATION

Nous avons déjà longuement étudié l'influence qu'ont exercé en France les institutions politiques de l'Angleterre (1). Nous n'y reviendrons pas et c'est à un autre point de vue que nous allons nous placer ici. Nous voudrions montrer à quel point ce fut une

1. Cf. *suprà*, L. I, chap. II.

erreur de vouloir transplanter dans la France de la Restauration les institutions anglaises.

La charte de 1814 avait institué un régime qui, dans la pensée de ses auteurs tout au moins, était nettement différent du régime anglais. Et cependant l'imitation de l'Angleterre fut la préoccupation constante du parti libéral sous la Restauration. Il ne cessa de la réclamer. Il est vrai que ses orateurs prenaient le soin de dissimuler la véritable origine de leurs opinions, en se servant de la formule, qui leur devint familière : « Le gouvernement représentatif exige... ».

Cette tendance fâcheuse eut cependant des adversaires résolus au premier rang desquels il faut placer Royer-Collard. A l'époque où son attachement à la lettre de la Charte était absolu, nul ne défendit avec plus d'ardeur et d'éloquence que lui le caractère et la vraie portée de ses dispositions. Il demandait quelle était, en dehors des textes constitutionnels, cette nature mystérieuse du gouvernement représentatif qui imposait ses règles à la nation. Il montrait que les membres des Chambres n'avaient précisément d'autres pouvoirs que ceux qu'avait bien voulu leur reconnaître la concession royale, et il concluait : « Qu'avez-vous à inférer de là, vous, mandataires non des siècles, mais de la Charte ? » Puis, tenant à démasquer la confusion intentionnelle de ses adversaires, il démontrait que, par les termes de « gou-

vernement représentatif », ceux-ci indiquaient la pratique anglaise.

Or, cette pratique, disait Royer-Collard, était un non sens, une dangereuse folie : « Si vous voulez substituer le gouvernement anglais à notre Charte française, disait-il, donnez-nous donc la Constitution physique et morale de l'Angleterre, faites donc que l'histoire d'Angleterre soit la nôtre... ! »

Les conditions physiques et sociales, l'évolution historique ! Voilà bien en effet les véritables facteurs des lois fondamentales d'un pays. Les hommes de la Restauration pouvaient-ils prétendre qu'ils fussent les mêmes en France et en Angleterre ? C'est à l'examen de cette grave et capitale question que nous voudrions nous consacrer maintenant. Nous ne nous dissimulons pas que notre tâche sera lourde et particulièrement délicate sur ce point. Nous déclarons d'ailleurs tout de suite que nous n'entendons envisager ici le problème que dans ses grandes lignes, laissant à d'autres mieux documentés et surtout plus compétents que nous, le soin de l'approfondir.

La nécessité de procéder avec méthode et clarté dans l'étude d'un sujet aussi complexe que celui-ci, nous oblige à élucider tout d'abord ce premier point : Quelles sont les causes génératrices du système de gouvernement dont jouit l'Angleterre ?

Pour connaître ces causes, pour en comprendre toute la valeur et toute la portée, il est indispensable

de remonter aux origines même du gouvernement anglais. Et nous sommes ainsi conduits à tracer en premier lieu un exposé, au moins sommaire, de son évolution historique. Chemin faisant, nous prendrons soin de faire ressortir à chaque époque, les caractères propres par lesquels cette évolution se distingue de celle de notre pays. Délimitée et précisée de la sorte, la différence des deux milieux politiques et sociaux nous apparaîtra finalement avec netteté : rien ne nous sera alors plus facile que de montrer comment la France de la Restauration était dépourvue des éléments qui, chez le peuple anglais, ont donné naissance au régime parlementaire.

§ I

Comment s'est constituée la monarchie anglaise.

A. *Le pouvoir royal.* — On est tout d'abord frappé de ce fait que le gouvernement monarchique, en France et en Angleterre, est parti d'un point commun : la féodalité. On se demande dès lors, pour quelles raisons le pouvoir royal, dans ces deux Etats, n'a pas atteint des destinées analogues.

Cela tient à la nature différente des faits qui ont présidé à l'établissement de la féodalité dans les deux

pays, et lui ont inévitablement donné un caractère propre, une impulsion divergente : rappelons-les brièvement.

1. — L'Angleterre, point très important, a été conquise, à l'époque des dernières invasions, non par une nation, comme la France, mais par une armée, par un chef absolu, Guillaume de Normandie. La troupe qui débarquait sur la côte anglo-saxonne en 1066 et remportait la victoire d'Hastings, n'était même pas une armée nationale, c'est-à-dire composée avec les éléments normaux d'un pays, et hiérarchisée selon des règles traditionnelles et complexes. Guillaume le Conquérant n'ayant pu obtenir de l'assemblée des barons normands, régulièrement consultée, la levée des troupes nécessaires à l'expédition qu'il méditait, avait dû recruter ses guerriers dans toutes les contrées de la Gaule (1). Aucun lien, aucun serment ne reliait entre eux les hommes qui étaient venus se ranger sous la bannière du chef normand. Point de hiérarchie analogue au lien du vasselage existant alors dans toutes les tribus germaniques. Les

1. Nous employons intentionnellement le terme de « Gaule », car il ne serait point rationnel d'appeler « France » un pays divisé à cette époque, comme nous le verrons plus loin, en de nombreuses nationalités et où les rois n'avaient qu'une suzeraineté nominale sur de grands feudataires souvent plus puissants que lui et en fait pleinement indépendants.

soldats de Guillaume relevaient tous directement de lui, et celui-ci s'était seulement engagé à leur partager les dépouilles des vaincus sous la condition qu'ils lui rendraient foi et hommage.

Quand les Anglo-Saxons furent définitivement soumis et que la conquête du sol britannique fut chose faite, Guillaume Ier usant du prestige que lui donnait la victoire, se déclara propriétaire en principe de tout le sol occupé jadis par les vaincus. Il s'attribua la possession effective de larges domaines, de nombreuses villes et d'immenses forêts disséminées sur tout le territoire du pays conquis. Puis, répartissant le reste entre ses soldats, il prit soin de ne gratifier ses principaux vassaux que de domaines également disséminés sur toutes les parties du territoire. Le mieux partagé eût cent quatre-vingt-treize manoirs, répartis dans vingt comtés. Quarante autres, la tête du baronnage, avaient des manoirs dans six, douze, dix-sept et jusqu'à vingt et un comtés. Grâce à ce mode habile de distribution, la plupart des grands vassaux ne purent réunir une troupe un peu importante sans adresser des appels difficilement entendus dans toutes les régions de l'Angleterre. Les forces dont ils disposèrent dans chaque comté furent en fait très inférieures à celles de l'officier royal, vicomte ou shérif, sous les ordres duquel se réunissaient tous les petits vassaux. Ajoutons que parmi ces possessions dispersées, plusieurs ne pouvaient manquer d'être à la por-

tée et comme sous la main du roi ; il avait le moyen d'atteindre par là les barons d'humeur turbulente. Le grand nombre de leurs fiefs ne faisait que les rendre plus largement et plus aisément vulnérables (1). Enfin le peu d'étendue du pays soumis aux Normands permettait au pouvoir royal de s'exercer d'une façon très effective : Quatre fois moins grand que la France actuelle, — car il ne comprend pas le pays de Galles, et ne s'étendra qu'assez tard sur les trois comtés du Nord, — le territoire du royaume ne dépasse pas dans sa plus grande longueur (de Londres à Newcastle), la distance de Paris à la Rochelle.

L'autorité du roi s'y fait d'autant mieux sentir que la féodalité qui se développe dans cet espace est le résultat, non d'une lente et naturelle décomposition de l'Etat ou d'une suite de dépossessions subies par un souverain trop faible (2) mais (on ne saurait trop insister sur ce point) d'un partage accompli par la volonté et sous le contrôle d'un prince victorieux, qui est et entend rester le plus fort.

En somme, les grands vassaux anglais ressemblaient plutôt à des seigneurs fonciers, qu'à des barons territoriaux. S'ils étaient apparemment de

1. V. Emile Boutmy, *Le développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre* Paris, Colin. 1903, 4e édition, p. 18 et s.

2. Comme dans l'Empire franc après Charlemagne.

puissants personnages, ils n'étaient à aucun degré des souverains. La base de la souveraineté, le petit état d'un seul tenant, leur manquait ; le titre de la souveraineté, une délégation originaire, réelle ou fictive des principaux attributs de l'autorité royale, leur manquait également. Le simple fait qu'il ait été possible au roi Etienne de créer des comtes (1) sans terres, pensionnés sur le trésor royal, marque l'énorme différence qui existait au commencement du xiie siècle entre le haut baronnage anglais et nos grands feudataires. En face de cette noblesse, si inférieure en prestige et en ressources à celle de France et d'Allemagne, se trouvait une royauté singulièrement plus puissante et mieux armée que celle du continent. La disproportion des forces était énorme d'un comte de Warenne ou d'Hereford au roi d'Angleterre, duc de Normandie, et moins d'un siècle après, possesseur d'une moitié de la France. L'écart était presque nul d'un comte de Flandre ou de Toulouse aux premiers Capétiens qui ne pouvaient sortir de leur capitale sans crainte d'être arrêtés ou rançonnés par les seigneurs de Monthléry ou de Melun.

Guillaume Ier avait exigé non seulement de ses vassaux, mais des vassaux de ses vassaux, un serment direct de fidélité à sa personne. Par là, il avait

1. Le plus haut titre nobiliaire dans le royaume anglo-normand

renoué à travers la hiérarchie féodale le lien immédiat d'obéissance du sujet à la couronne. Les droits de garde et de mariage qu'il exerçait sur les fiefs de ses barons, la multiplication des forêts jusqu'à l'abus, une fiscalité étendue et vexatoire, enfin tout un appareil administratif assez perfectionné (1) contribuèrent à accroître considérablement la puissance de la royauté.

Deux derniers facteurs devaient lui permettre d'atteindre rapidement à son apogée : un sentiment vivace et précoce de l'unité nationale d'une part, et, d'autre part, l'unification rapide des lois et coutumes du royaume.

Nous avons fait remarquer, en commençant, que l'Angleterre avait été conquise par une armée et non par une nation. Soixante mille hommes à peine débarquèrent avec Guillaume de Normandie. Isolés par la mer de tout refuge, ils sentirent que toute retraite leur était impossible et qu'il fallait ou s'implanter définitivement dans le pays conquis, ou périr. Contraints à une solidarité étroite, les vainqueurs restèrent profondément unis sous l'autorité toute puissante de leur chef. Tout soulèvement, toute tentative de révolte de la part des indigènes fut impitoyablement réprimée : tout maintien ou octroi de franchises particulières leur furent bientôt supprimés.

1. Lire sur ce point Boutmy, *op. cit.*, p. 26 et s.

Dans ces conditions, les comtés ne furent jamais que de simples divisions administratives et fiscales, sans caractère ni intérêts individuels : aucune trace de l'esprit particulariste et séparatiste qui divisa nos provinces sous l'ancien régime et ne disparut complètement qu'avec la Révolution de 1789 : l'absorption des éléments indigènes fut complète.

L'unification de l'esprit national fut hâtée par des mariages mixtes entre Normands et Saxons. Au contraire des hordes franques qui envahirent les Gaules, traînant après elles femmes et enfants, l'armée de Guillaume n'était qu'une troupe de guerriers, organisée pour une expédition rapide et décisive : les vainqueurs comprenant d'ailleurs qu'ils trouveraient dans le mariage un moyen commode et sûr de s'assimiler la race indigène, n'hésitèrent point à lui demander des épouses ; et dès l'avènement au trône de la dynastie des Plantagenets, la nationalité anglo-normande apparaissait déjà, par cette fusion des races, comme parfaitement homogène.

Enfin, dès le règne de Henri II, toutes les différences locales importantes au point de vue de la législation, avaient complètement disparu. Le vainqueur avait imposé sa loi, et la création des juges ambulants qui remontent à Henri I[er] et apportent dans toutes les localités du royaume, une généralité et une constance absolues de doctrine, affermissent définitivement l'unité nationale sur ce point.

Pour nous résumer, on voit nettement apparaître, dès le début de la monarchie anglaise, un roi puissant, un baronnage faible, un royaume parfaitement homogène. Dans de telles conditions, il est facile de prévoir que la royauté anglaise deviendra rapidement, dans une époque où la force prime ouvertement le droit, absolue et tyrannique : elle abusera inévitablement de son immense pouvoir et ses excès provoqueront de vives résistances. De là viendra qu'elle sera limitée de bonne heure et que, grâce aux éléments sociaux qu'elle rencontrera sur sa voie, elle aboutira finalement à un régime assuré de liberté politique.

β. Tout autres sont les conditions de la monarchie française à ses débuts. Les premiers rois francs qui occupent le Nord de la Gaule étaient de simples chefs de tribus. Elus par tous les hommes libres d'un groupe de famille occupant un territoire déterminé, ils n'avaient d'autorité absolue qu'en temps de guerre et seulement pour la durée des hostilités. En temps de paix, ils ne pouvaient prendre aucune décision importante sans consulter les hommes libres de leur tribu. Ceux-ci se réunissaient d'ailleurs chaque année, au mois de mars ou de mai, en grandes Assemblées nationales, et se prononçaient souverainement sur toutes les questions de paix ou de guerre, d'administration ou de gouvernement.

Après la conquête, le principe démocratique qui avait régi les Francs antérieurement tomba peu à peu

en désuétude. La grande majorité des conquérants, par suite de leur éloignement de la cour ou de la difficulté de s'y rendre, négligea de venir aux grandes assemblées annuelles et le roi finit par ne plus prendre conseil que de ses leudes. — Ceux-ci, compagnons d'armes du roi (*comitatus*), s'étaient de bonne heure librement partagés le sol conquis, selon les usages des peuples germaniques. Ainsi lorsque Clovis voulut tenter une expédition au sud de la Loire, les leudes qui le suivirent, se considérèrent comme de simples associés à son entreprise : le roi ne s'était-il pas engagé solennellement, en effet, à leur abandonner les dépouilles des vaincus et le butin de la guerre ?

Rapide fut le développement de la puissance de ces leudes. Eux seuls devinrent en définitive les maîtres de disposer de la couronne. Détenteurs d'immenses domaines qu'ils s'étaient appropriés et où ils exerçaient tous les droits régaliens, leur prestige égala bientôt celui du roi. Celui-ci leur apparût comme étant dans leur dépendance, car son pouvoir découlait d'eux, et, en outre, il ne lui était possible de prendre aucune résolution importante, sans leur assentiment. Tous les édits royaux de cette époque portent cette formule : *cum fidelium nostrorum consensu atque consilio* (avec le consentement et le conseil de nos leudes).

Le royaume d'Hugues Capet n'était qu'un fief à proprement parler. Ce fut à la fois sa faiblesse et sa force : sa faiblesse parce que tous les grands feuda-

taires s'attribuent sur leurs terres des droits pareils à ceux que le roi possède sur les siennes, et ne voyant en lui qu'un de leurs égaux (*primus inter pares*), ne se croient jamais liés ni par le serment de vasselage ni par la reconnaissance ; — force et salut parce que la transmission de la couronne put se faire avec régularité du père au fils aîné, selon la loi féodale. Si les grands seigneurs avaient alors soupçonné la puissance de ce titre de roi et qu'ils eussent maintenu son caractère électif comme on fit dans l'empire germanique, l'unité de la France ne se serait jamais constituée.

Des nationalités très distinctes correspondaient presque toujours aux grands fiefs qui divisaient le territoire, nationalités différents à la fois par l'origine, les mœurs, les coutumes, les lois, les traditions et le langage. C'est ainsi que les Francs établis au nord de la Gaule étaient les ennemis jurés des Normands qui occupaient l'embouchure de la Seine, des Celtes qui habitaient la presqu'île bretonne, et des Burgondes mélangés aux Wisigots des territoires de l'est. Les premiers rois qui firent des expéditions au sud de la Loire n'ont jamais rien pu créer de stable dans cette contrée et les diverses populations avec lesquelles ils entrèrent en contact, Ibéro-Celtes du midi, Gallo-Romains du centre, et Ostrogoths du sud-est, ne connaissaient leurs vainqueurs d'un moment que par le souvenir de leurs rapines et de leurs destruc-

tions. Sans doute au XIe siècle, le roi peut cependant se prétendre seigneur suzerain de toutes les terres de son royaume, c'est-à-dire de la Gaule entière ; mais ses grands vassaux n'en possèdent pas moins leurs fiefs au même titre héréditaire que lui ; comme le roi, ils exercent la justice sur leurs terres, battent monnaie et ont le droit d'appeler leurs vassaux et sujets sous leur bannière. Ils sont les seigneurs suzerains de tous les nobles dont les domaines relèvent de leurs fiefs. Ils peuvent être le seigneur suzerain du roi si celui-ci possède une seigneurie se mouvant de leur fief : il y en a un exemple pour la grosse Tour du Louvre qui relevait du Prieuré de Saint-Denis.

Ainsi au XIe siècle, à l'époque où Guillaume de Normandie fonde une royauté absolue en Angleterre, les Gaules ont pour souverain un roi dont l'autorité n'est reconnue et respectée que dans les fiefs qu'il possède au même titre que les grands feudataires qui l'entourent. Ceux-ci se considèrent comme les égaux du roi, quelques-uns sont plus puissants que lui, et tous, pleinement indépendants de la couronne, exercent dans leurs fiefs un pouvoir absolu. Enfin, chacun de ces souverains de second ordre, s'appuie sur une nationalité fortement constituée et peut, quand il lui convient, lever une armée qui lui est attachée à la fois par le serment féodal, une communauté d'intérêt, et un sentiment national vivace.

On voit donc quelle différence profonde sépare à

l'origine la monarchie française de la monarchie anglaise. Celle-ci est absolue dès le commencement. Mais les premiers rois normands et angevins ne sachant pas résister aux tentations d'une autorité illimitée, leur pouvoir arbitraire ne tarde pas à apparaître comme oppressif et tyrannique. Et c'est cet abus d'un trop grand pouvoir qui, combiné avec l'extrême violence des mœurs du temps, déterminera au XIIIe siècle la crise d'où est sortie la grande charte.

En France, au contraire, le pouvoir royal est très faible à ses débuts. Mais bientôt la tyrannie et le despotisme des grands feudataires rapprocheront le roi et les classes inférieures : la lutte se concentrera désormais entre le fédéralisme aristocratique d'une part, et le pouvoir monarchique de l'autre, lutte continuelle et sans merci. La royauté triomphera finalement, et en l'absence de toute représentation nationale, devant la division et la rivalité des diverses classes sociales, elle deviendra absolue à son tour. Mais c'est à une époque où l'art de voiler l'arbitraire, de le corriger par des formes, de le justifier par la bonne gestion de nombreux services d'Etat, s'est perfectionné dans les mains des gouvernants, tandis que les occupations paisibles, devenues plus générales, ont adouci les mœurs et que des intérêts plus stables conseillent la patience et la soumission.

Aucun de ces tempéraments n'existe dans la société anglaise sous le rois normands et angevins. Il n'y a

ni excuse ni compensation aux exactions continuelles, aux violences sanguinaires et à l'atroce oppression exercées par ces princes sur tous leurs sujets indistinctement (1). Les barons, las de sentir leur personne sans cesse inquiétée, de voir leurs domaines ravagés, leurs châteaux brûlés, se révoltèrent les premiers. Ils furent soutenus par le peuple et le clergé, victimes de la même tyrannie. Le 13 juin 1215 une armée commandée par les plus puissants barons du royaume, s'emparait de Londres et imposait à Jean Sans Terre l'octroi de certaines garanties connues sous le nom de Grande Charte. Sans doute les articles de cette charte avaient peu d'importance comme dispositions impératives et pratiques : ils en avaient beaucoup comme signes et emblèmes d'une action collective et nationale. Le germe d'une représentation *nationale* venait d'apparaître. Cette première et modeste limitation aux pouvoirs du roi ira ensuite se précisant, s'adaptant aux nouvelles conditions sociales. A chaque Révolution, un nouvel acte viendra la rappeler, la confirmer et la développer suivant les nécessités apportées par le temps (2).

1. Cf. sur ce point Menche de Loisne, *France et Angleterre*, Paris, Dentu, 1859 (*Bibl. nat*. Lb 56 768), p. 42 à 47.

2. Sur l'importance de ce fait que le pouvoir royal a atteint sa pleine expansion à des époques différentes en France et en Angleterre, cf. Boutmy, *Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre*, p. 49 et s.

B. *La représentation nationale.* — α. Bien qu'ils fussent absolus, les rois Normands avaient conservé et maintenu dans leur nouvel Etat, la pratique toute féodale de réunir autour de leur trône un corps composé des grands officiers du palais, chefs de l'administration générale, et d'un certain nombre de prélats et de barons qu'ils estimaient particulièrement capables et de bon jugement. A ce groupe permanent, s'adjoignent dans les circonstances importantes, — guerre à déclarer, subsides extraordinaires à fournir, édits à promulguer, — le reste des grands vassaux laïques et ecclésiastiques. Ils forment alors le *magnum concilium*, noyau du futur Parlement. Le roi tient la main à ce qu'ils y assistent ; car leur consentement, — qu'ils ne peuvent refuser à une volonté si puissante, — décourage toute résistance locale à l'exécution des mesures, et eux-mêmes sentent qu'ils ont intérêt à être présents pour discuter et faire réduire les charges dont ils sont menacés. Ce *concilium* prenait ainsi le caractère d'un corps au moins consultatif en matière de législation. En même temps, il acquérait des attributions précises et très importantes comme corps judiciaire, si bien que les juges qui ont formé les Cours supérieures de l'Angleterre ne furent d'abord que ses délégués, et qu'il conserva sur ces cours, devenues permanentes, une autorité supérieure.

Ces assemblées, dont les droits s'affirment ainsi, portent, à côté du nom générique de *Concilium*, les noms

d'*Assises* ou de *Parlement* dans le sens *général* que ce dernier mot reçut en France. Elles prennent une périodicité sinon fixe et régulière, du moins fréquente ; sous Edouard Ier, elles sont convoquées tous les ans, souvent plusieurs fois. Le *Magnum Concilium* est à la fois haute cour de justice et Conseil législatif auquel le roi soumet toutes les ordonnances importantes sans être pourtant tenu en droit de demander ou de suivre ses avis. A la fin du règne d'Edouard III seulement, la règle s'introduira que le roi ne pourra plus de sa seule autorité, abroger un statut rendu au Parlement. Enfin ce Parlement de prélats et des principaux barons fut appelé à consentir tous les subsides que demandait le Roi, en dehors des aides féodales.

Ces deux ordres de magnats, hauts barons et grands dignitaires ecclésiastiques, ont formé à eux seuls le grand conseil du souverain jusqu'au milieu du XIIIe siècle. Les derniers y figuraient à titre de détenteurs d'un fief, d'une baronnie. Appartenant en grand nombre aux familles des grands vassaux, ayant tous des domaines d'importance et de nature baronniale, soumis aux mêmes services et aux mêmes impôts que ceux de leurs collègues laïques, on les traitait volontiers de « barons comme les autres » (*sicut barones cæteri*). La tradition d'une activité conjointe et prolongée, au conseil du souverain, a conjuré le péril d'une séparation tranchée entre les deux ordres de la noblesse et du clergé, cette même séparation qui

paraît en France avec les Etats généraux et qui s'est perpétuée jusqu'en 1789.

Ainsi s'est constituée une aristocratie politique en Angleterre. C'est la présence et la séance habituelles au conseil du roi qui distinguent cette aristocratie ; c'est le fait de la convocation *individuelle* et *nominative* qui tend à devenir le signe extérieur et officiel de sa dignité. La qualité de noble et les privilèges dévolus alors en tout pays à la classe la plus haute, vont s'arrêter à la ligne de partage entre les hauts barons, conseillers de la couronne, et tous les petits vassaux directs du prince avec les barons moins considérables. Attachés de bonne heure à l'activité supérieure du conseiller public et de l'homme d'Etat, cette qualité et ces privilèges resteront réservés à une assemblée de dignitaires et ne s'étendront pas au reste du baronnage : celui-ci rejeté par comparaison vers la classe immédiatement inférieure ne tardera pas à se confondre et à se niveler avec la masse des hommes libres.

Une fonction ne pouvant se morceler indéfiniment, la noblesse est devenue, comme la pairie, strictement héréditaire par primogéniture. Au lieu d'un *ordre* composé de *familles* privilégiées, qui tend à s'augmenter de génération en génération par l'excédent des naissances, l'Angleterre n'a eu qu'un *groupe d'individus* qui devait tendre à se réduire et qui ne s'est maintenu en fait que par des créations choisies

parmi les illustrations nouvelles du pays. Telle est l'origine de la pairie anglaise qui s'est finalement constituée en Chambre des Lords.

Au XIIIe siècle, un élément nouveau apparaît dans le conseil de la Couronne : c'est celui qui devait plus tard donner naissance à la Chambre des Communes.

Relevée par l'importance des devoirs qu'elle accepte et des services importants qu'elle rend à l'Etat dans l'administration locale, secondée et suppléée par toute la haute classe des propriétaires libres, devenue nombreuse, compacte et active, la classe des chevaliers constituait une puissance que ni le roi ni les barons ne pouvaient négliger de concilier à leur cause. En 1213, au cours de la lutte qui aboutit à la grande charte, le roi commence à lui adresser un premier appel. Pour la première fois, quatre chevaliers, choisis dans chaque comté, sont appelés à assister au conseil du trône. Puis, après la période d'apaisement qui suit la concession de la Grande Charte, on revient à l'ancienne procédure, et le grand conseil reste exclusivement aristocratique jusqu'en 1854, époque où la lutte s'aigrit de nouveau entre la royauté et le baronnage Le comte de Leicester (Simon de Montfort) s'empare à ce moment du pouvoir; mais sa tyrannie lui aliénant la noblesse, il cherche à prendre un appui sur la chevalerie et la haute bourgeoisie. En 1264, date mémorable dans les *Annales du Parle-*

ment britannique, le roi convoquait à son conseil, outre les barons et les prélats deux chevaliers par comté et deux représentants de chaque ville au bourg privilégié. Cette pratique se reproduisit dans les années 1273, 1275, 1283. En 1295 elle était passée en un usage constant et régulier de la Couronne. Le commencement du XIVe siècle trouve le Parlement constitué avec tous les caractères d'une assemblée véritablement nationale où figurent tous les éléments qui composent le peuple anglais.

A ce moment le Parlement, bien que composé d'une assemblée unique, apparaît comme divisé en trois groupes qui délibèrent séparément : d'une part le clergé qui vote à part ses subsides, d'autre part les chevaliers des comtés et les barons issus d'une même origine nobiliaire, enfin les bourgeois des villes.

Mais un autre arrangement ne tarde pas à prévaloir. Les affinités les plus puissantes sont en effet d'un côté entre les barons et les prélats accoutumés depuis deux siècles à délibérer en commun, d'un autre entre les chevaliers et les bourgeois. Un premier trait rapprochait ces derniers : c'est qu'ils étaient les uns comme les autres des mandataires élus. En outre il s'était fait dans le cours du temps, une égalisation progressive de tous les *freeholders* du comté, opposés aux barons; et les institutions autonomes et représentatives du comté y donnaient aux simples chevaliers, un rôle social fort semblable à celui des bour-

geois dans les cités. Une distribution conforme à ces tendances prévaut de plus en plus. A partir de 1341 les chefs du clergé (sauf en quelques circonstances rares) restent unis aux seigneurs laïques et forment avec eux la Chambre des lors. A partir de la même date, la fusion correspondante est accomplie entre les deux autres classes. Chevaliers et bourgeois forment ensemble la Chambre des communes et ne se séparent plus que dans un petit nombre de cas exceptionnels, dont il n'y a plus d'exemple après le XIVe siècle.

C'est ainsi que le Parlement anglais, constitué dans ses éléments en 1295, nous apparait quelques années après, organisé et distribué selon trois principes qui le distinguent profondément de nos Etats généraux de France : 1° la division en deux Chambres, qui croise et brouille la division des classes, accentuée au contraire en France par la distinction des trois ordres. — Leur mélange deux par deux dans chaque Chambre les empêche de s'isoler dans un esprit de classe étroit et exclusif 2° la réunion dans la Chambre basse de l'élément urbain avec un élément rural très ancien, très puissant, très actif et originairement rattaché au baronnage. — C'est précisément cette composition mixte qui a manqué à notre tiers état recruté uniquement dans l'élément citadin et parmi les hommes nouveaux, exclusivement composé de gens de robes entièrement étrangers aux intérêts des autres professions et aux sentiments des autres classes.

Bien que définitivement constitué à la fin du XIVe siècle, le Parlement ne possédait encore que des attributions législatives fort restreintes. Tout d'abord les députés des comtés et des villes ne furent convoqués que pour donner à la Couronne et sur sa demande « aide et conseil ». Seul le *Magnum Concilium*, bien qu'incorporé au Parlement général, était appelé à se prononcer sur les statuts que le roi se proposait de faire. Les Communes parvinrent cependant tout d'abord à participer au pouvoir législatif puis à y exercer une prépondérance marquée par l'usage de deux droits précieux : le droit de consentir l'impôt et le droit de pétition.

Le droit de consentir l'impôt avait toujours appartenu, d'après une longue tradition, au conseil chargé de représenter les intérêts nationaux. Un statut d'Edouard Ier, publié en 1297, l'étendit à l'intégralité des membres du Parlement.

Quant au droit de pétition au roi, il était exercé par les particuliers depuis l'origine de la monarchie. Les Communes prirent peu à peu l'habitude d'adresser elles-mêmes des pétitions collectives au monarque, tout comme nos Etats généraux présentaient des doléances ; ces pétitions étaient toujours communiquées aux Lords et de la sorte s'établit une coopération des deux Chambres en matière de législation. Les Lords prirent d'ailleurs l'initiative des lois par ce même moyen et la formule officielle, dans le préam-

bule des lois, mentionna désormais le concours des deux Chambres à la confection d'un statut. Dès le xve siècle, sous le règne de Henri VI, le Parlement cessa de rédiger ses propositions sous forme de pétition : il leur donna à l'avenir la forme plus caractéristique de projet de loi ou *bill* : celui-ci était soumis à l'examen des deux Chambres, comme les pétitions, puis il était présenté au roi qui, à moins de le rejeter, le transformait immédiatement et nécessairement en loi, ou statut, en lui donnant son assentiment.

Le rôle législatif du Parlement recevait ainsi sa pleine consécration. Les Stuarts tentèrent cependant de s'affranchir de cette intrusion dans ce qu'ils considéraient comme étant leur domaine propre. Leur effort pour reconquérir le pouvoir absolu échoua dans les révolutions successives de 1649 et de 1688 et la dernière confirma les prérogatives du Parlement en matière de législation.

β. A l'époque où l'Angleterre jouissait ainsi de tous les avantages du gouvernement représentatif, le pouvoir royal en France devenait absolu. Aucune représentation régulière et normale n'avait réussi à s'y constituer : aucun obstacle dès lors ne s'était opposé au développement du pouvoir monarchique.

Les premiers Etats généraux convoqués par les rois de France manifestèrent tous les vices qui devaient les empêcher de former une représentation permanente et vraiment nationale. En face de la noblesse et

du clergé, séparés du reste du peuple par leurs intérêts particuliers et leurs nombreux privilèges, siégeaient uniquement les députés de certaines villes privilégiées presque toujours choisis parmi les membres de la magistrature ou du barreau. Ces députés qui étaient censés représenter tout le peuple et la bourgeoisie, ne personnifiaient en réalité que les intérêts d'une corporation particulière. Outre qu'ils ignoraient les besoins de la classe agricole, la plus nombreuse, et ceux des autres professions, ils étaient mûs avant tout par l'esprit de corps, par le souci de leurs intérêts professionnels, corporatifs, qu'ils cherchaient jalousement à défendre et à protéger.

De l'intérêt national, ils n'en eurent jamais cure. En voici un exemple entre cent : Lorsqu'aux Etats de 1560 Michel de l'Hospital proposa de remédier au déficit des finances par l'établissement de la taille réelle, c'est-à-dire frappant indistinctement tous les individus, sauf les officiers directs de la Couronne, les députés du Tiers, loin d'approuver une mesure que les roturiers des campagnes écrasés de charges fiscales, désiraient ardemment voir adopter, rejetèrent la proposition du chancelier et proposèrent à sa place la spoliation des biens du clergé. C'est que, députés pour la plupart de villes exonérées de la taille, ou exerçant une charge qui, comme celle des gens de robe, leur conférait le même privilège, leur intérêt propre les rendait hostiles à une mesure pourtant éminemment opportune.

Devant l'opposition commune des trois ordres, Michel de l'Hospital dût abandonner son projet. Un historien, faisant allusion à des faits du même genre, en a conclu : « De pareilles assemblées affichant avec une telle impudeur leur égoïsme, leurs inimitiés et leurs cupidités, de pareilles assemblées, loin de fonder la liberté en France ne pouvaient conduire qu'à l'absolutisme ou à l'anarchie » (1). La royauté étant la plus forte des forces sociales en présence, c'est l'absolutisme qui triompha.

A la vérité, il a manqué au Tiers Etat d'être représenté par une classe intermédiaire qui touchant, comme les chevaliers anglais aux ordres supérieurs de la nation, plongeât en même temps de profondes racines dans le peuple et eût une position liée aux intérêts génératx du pays.

Ignorant des rouages du gouvernement et absolument incompétents en matière d'administration générale, les députés des villes ne savaient que prononcer de longs discours où ils invoquaient la Bible et le Nouveau Testament. En présence de corps constitués, puissants par leur nombre, leur audace, leur science et leurs privilèges, ces hommes venus pour la première fois de leur province se sentaient positivement gênés et ridicules. Ils se voyaient l'objet des huées,

1. Menche de Loisne, *op. cit.*, p. 171.

des clameurs et de la raillerie de toutes les classes. En retournant chez eux, « ils ne rapportaient que la certitude d'avoir été la risée de la capitale et de n'avoir proposé aucun remède efficace aux malheurs de la France » (1).

D'ailleurs les premiers essais d'Etats Généraux furent loin d'être engageants et de militer en faveur de leurs réunions fréquentes. De 1355 à 1360, par exemple, ils furent convoqués presque chaque année : au lieu de chercher à ce moment à concentrer les forces du pays et à délivrer le roi fait prisonnier par les Anglais, ils pactisent avec les ennemis de la monarchie légitime et vendent la France à Charles le Mauvais. En 1360, au moment où les Anglais approchent de la capitale, ils ne songent qu'à déléguer des représentants du peuple dans les provinces pour « punir sans forme de procès, décréter des emprunts forcés, châtier les agents royaux, ennemis du peuple » (2). A cette époque, la commune de Paris domine complètement les députés du Tiers, et ses délégués s'imposant à eux, organisent bientôt un gouvernement révolutionnaire. Ce fait devait malheureusement se renouveler bien des fois dans notre histoire. Passant subitement de la timidité à la violence, incapable de résister à l'influence des meneurs qui la haranguent, l'assem-

1. Menche de Loisne, *op. cit.*, p. 112.
2. *Idem.*, p. 119.

blée du Tiers devait finalement être considérée comme un instrument de trouble et d'agitation.

Aussi personne, sous l'ancien régime, ne regretta la disparition des Etats Généraux après 1614. Les bourgeois de province animés d'un esprit conservateur et redoutant la prépondérance de Paris, ne demandaient que la formation régulière d'Etats provinciaux. Les privilégiés craignant l'influence du Tiers et redoutant son humeur turbulante, exprimaient l'avis que l'on s'en tint à des Assemblées de Notables. La dernière réunion des Etats Généraux qui précéda celle de 1789 montra une fois de plus combien ces Assemblées étaient peu représentatives : les nobles, le clergé, et les magistrats composant le Tiers Etat, ne firent que s'y quereller sur leurs intérêts propres. Voulant mettre fin à leur agitation, le roi dût prononcer leur clôture. La nation, indifférente à la portée de cet acte, ne protesta pas. Elle comprenait que les Etats généraux ne représentaient nullement ses intérêts.

C. *Le régime parlementaire*. — On a vu comment s'étaient établis en Angleterre les deux premiers éléments du gouvernement parlementaire : d'une part un pouvoir royal limité et d'autre part une représentation nationale. Nous avons montré que leur formation n'avait pas un caractère artificiel, qu'elle résultait d'une lente évolution politique et sociale, qu'ainsi sa solidité avait été assurée. C'est sur ce terrain éminemment favorable que s'est

formé et développé le régime parlementaire. Nous n'entreprendrons pas de retracer par le détail l'élaboration des diverses règles qui le constituent. Il faudrait pour cela reprendre toute l'histoire politique de l'Angleterre, au XVIIIe siècle surtout. Une telle étude dépasserait par trop le cadre de notre travail. Aussi nous nous bornerons à montrer par quelques exemples comment ces règles s'établirent. Il est en effet intéressant de noter ici qu'elles ne furent jamais de création purement rationnelle. Toutes durent leur existence à des circonstances particulières, à des difficultés de détail qu'il s'agissait de résoudre. Adoptées ainsi à titre d'expédient, pour ainsi dire, elles furent trouvées bonnes dans la pratique et restèrent des institutions définitives. Dans le parallèle que nous poursuivons entre la France et l'Angleterre, on ne saurait trop mettre ce caractère en évidence.

Nous parlerons d'abord de la formation du Cabinet.

Après la Révolution de 1688, la victoire du Parlement lui permit d'accroître ses pouvoirs. Le vote annuel de l'impôt lui donna un contrôle très efficace sur le pouvoir royal. On comprit alors la nécessité de créer un organe qui mît en rapports le roi et son Parlement, qui leur permît de collaborer pacifiquement à l'exercice de la puissance politique. Le conseil des ministres réalisa ce double but.

Déjà avant 1688, les rois avaient l'habitude de s'entourer d'un certain nombre de personnages qu'ils

consultaient dans les cas difficiles. C'était une sorte de comité secret qui n'avait aucune existence légale. Les membres étaient les ministres du roi et servaient à l'exercice de son pouvoir personnel.

La Révolution de 1688 vint changer le caractère de ce conseil. Il passa sous la dépendance du Parlement et devint homogène.

Le meilleur moyen pour établir l'accord entre le roi et le Parlement était de prendre les membres de ce conseil dans la majorité du Parlement. C'est ce qui fut fait. Mais, chose à noter, on considéra dans tout le cours du XVIIIe siècle, cette pratique comme un pur expédient destiné à empêcher les conflits. La couronne n'y voyait pas une règle juridique qu'elle était tenue de respecter.

Quant à l'indépendance du Cabinet anglais par rapport au roi, elle fut établie par un fait bien secondaire en apparence, mais que l'on doit considérer comme capital dans l'histoire du développement politique de l'Angleterre.

Guillaume III et la reine Anne avaient maintenu l'usage de présider eux-mêmes les réunions du Cabinet. Cet usage cessa sous le règne de Georges Ier. Georges Ier qui était allemand, comprenait très mal l'anglais. Ne pouvant diriger les délibérations de ses ministres et y prendre part, il cessa d'assister à leurs réunions. Ses successeurs imitèrent son exemple, la coutume fut ainsi fondée que les délibérations des

ministres aient lieu en dehors de la présence du roi.

L'existence du premier ministre, chef régulier du cabinet, parlant en son nom devant le roi et le Parlement, fut plus longue à s'établir. Elle ne fut guère réalisée qu'à la fin du XVIIIe siècle. Il fallut pour cela le ministre Pitt, dont le génie politique s'imposa dans les graves circonstances où l'existence même de l'Angleterre fut presque en jeu.

Pour la responsabilité politique et solidaire du ministère devant le Parlement, même formation progressive, mais ici encore plus tardive que pour le reste. Longtemps il n'exista qu'une responsabilité pénale. Mais la mise en œuvre de cette responsabilité était une chose grave, ne pouvant s'opérer que dans des cas assez rares. Cette arme devait donc se rouiller et par la force des choses, on devait lui substituer une arme plus maniable. La responsabilité politique ne fut guère pratiquée au cours du XVIIIe siècle. A cette époque on ne peut citer que le cas de Lord North qui en 1782 se retira devant un vote de blâme de la Chambre des Communes. Il faut arriver au XIXe siècle pour voir cette responsabilité politique pleinement réalisée.

Nous en avons dit assez maintenant pour qu'on voie clairement comment ont été élaborées en Angleterre les règles si délicates du régime parlementaire. Ce fut par tâtonnements successifs que ces règles vinrent s'ajouter les unes après les autres. Ce furent des moyens de circonstance. Jamais une conception

d'ensemble, rationnelle, ne présida à leur établissement.

Avant de terminer sur ce point nous voudrions dire un mot sur une question particulièremet importante en notre matière, à savoir l'existence des partis politiques en Angleterre.

C'est un fait généralement reconnu que si l'existence de deux grands partis politiques de force à peu près égale n'est pas indispensable à l'existence du régime parlementaire, elle en favorise au moins beaucoup le bon fonctionnement. Or ces deux partis politiques ont existé en Angleterre d'assez bonne heure. Ils n'étaient pas dus à des groupements artificiels. Ils dérivaient au contraire de certaines situations sociales. De là, leur action efficace et leur rôle dans l'élaboration du régime parlementaire (1).

C'est au cours du XVIII[e] siècle que se sont formés ces deux grands partis cohérents et disciplinés qui ont joué un si grand rôle dans l'histoire de l'Angleterre, le parti *whig* et le parti *tory*. Ils durent leur origine à ce fait que la classe dirigeante s'était transformée en une oligarchie assez étroite. Avec un régime plus démocratique, ces deux partis n'eussent pas pu se constituer. Dans un tel régime, les opinions

1. Sur ce point, cf. Boutmy, *Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre*, p. 285 et s.

sont trop variées, les intérêts trop divergents. Cela ne peut aboutir qu'à une multitude de groupes. Ces groupes peuvent à certains moments se coaliser ; mais leurs coalitions ne sont qu'éphémères. Ils se dissolvent vite pour revenir au chaos inorganique.

Au contraire l'oligarchie anglaise se réduisant à une coalition de quelques familles puissantes rendaient à peu près certain l'établissement de deux grands partis. L'union, la communauté d'intérêt de ces familles devaient rendre ces partis, cohérents et stables. La responsabilité politique du ministère devant le Parlement ne se fut peut-être pas établi sans l'existence de ces partis si fortement constitués. Comment dans ces conditions un ministère eut-il pu résister au parti qui, ayant pris la majorité, ne voulait pas marcher d'accord avec lui.

La réforme électorale de 1832 a élargi l'oligarchie qui constituait la classe dirigeante. Cela n'a pas suffi cependant à désagréger les anciens partis. Le sens pratique de l'Anglais et sa tendance au traditionalisme les lui ont fait conserver. Il a continué à suivre une pratique consacrée par de si heureux résultats. Mais sans le régime oligarchique du XVIIIe siècle, l'Angleterre ne fut pas arrivée à l'élaboration de cet élément si important de son mécanisme politique.

§ 2

Le milieu politique et social dans lequel le gouvernement parlementaire s'est développé en Angleterre n'existait pas en France en 1814.

Nous avons exposé succinctement l'histoire comparée des institutions politiques en France et en Angleterre depuis les origines jusqu'à la fin du xviii[e] siècle. Nous avons vu que le régime politique de nos voisins s'appuyait, d'une part sur la représentation d'une classe liée non seulement à toutes les autres parties de la nation, mais encore aux intérêts généraux du pays ; d'autre part sur un élément aristocratique ayant de profondes racines dans le pays et jouissant du prestige et de la grandeur que donnent une puissante fortune et un passé glorieux. Notre pays, nous l'avons montré, ne possédait aucune de ces deux bases politiques : les classes y étaient nettement tranchées et entièrement séparées par la barrière des intérêts distincts et des sentiments de haine ou de jalousie, conséquences des anciennes divisions de race et de nationalités provinciales. La monarchie triomphant à la fois des tendances particularistes et des oppositions de castes, avait finalement abouti à un régime absolutiste et de haute centralisation administrative.

Les assemblées révolutionnaires, après un malheureux essai de décentralisation, l'Empire après avoir resserré les liens d'étroite unité établis par le Consulat, ne firent que retourner à une centralisation rigoureuse.

Brisant toute organisation des forces sociales de nature à permettre la représentation des traditions et la défense des intérêts de conservation, la Révolution et l'Empire établirent une complète égalité politique et fondèrent un régime uniquement basé sur les principes démocratiques.

Comment, en 1814, songea-t-on, dans de telles conditions, à introduire en France les institutions anglaises ? On a procédé en cela d'une double erreur que l'on ne commettrait plus aujourd'hui après les progrès décisifs que Taine, Le Play et quelques autres sociologues, ont fait faire à la science historique.

Cette double erreur est la suivante :

1° Comme au début de la Révolution, on croyait à la toute puissance des formules politiques posées *à priori*. On méconnaissait cette loi que les institutions politiques ne se créent, ne se transforment pas tout d'un coup, mais qu'elles résultent d'une lente évolution historique, qu'elles ne sont solides que lorsqu'elles se sont transformées lentement, progressivement, gardant de profondes racines dans les institutions qui les ont précédées ; qu'enfin une machine constitutionnelle ne peut bien fonctionner que lorsque

ses pièces ont été ajoutées les unes après les autres : une telle machine, lorsqu'elle est montée d'un seul coup, en arrive fatalement à se détraquer.

2° On méconnaissait cette seconde loi que des institutions politiques, pour pouvoir fonctionner et produire leurs effets normaux, doivent reposer sur des éléments sociaux pleinement adéquats. Différemment, elles ne reposent sur rien, sont artificielles ; et si, dans ce cas, elles ne s'effondrent point, un tout autre régime politique que celui qu'elles prévoient, finit par être pratiqué sous leur couvert.

Le système parlementaire tel qu'on le voit en Angleterre, a été, comme nous l'avons vu, édifié pendant la lente évolution des siècles. Sa stabilité et son jeu régulier déepndent en outre d'une combinaison de conditions et d'éléments qu'on ne peut créer à volonté : organisation naturelle des classes sociales, harmonie de leurs intérêts, de leurs traditions et de leurs sentiments. Sa formation était en somme en parfaite conformité avec les deux lois naturelles précitées, lois de biologie sociale régissant indistinctement toutes les sociétés politiques.

Voyons en quoi ces lois furent méconnues sous la Restauration des Bourbons.

α. Le pouvoir royal en 1814. — Jusqu'à cette époque le pouvoir royal, en France, avait été absolu. Or, on voulait lui substituer un pouvoir brusquement et fortement limité, alors qu'en Angleterre cette limita-

tion avait mis des siècles à se préciser et à s'affermir. Nous avons vu, en examinant la pensée des auteurs de la Charte et en étudiant la physionomie des deux rois de la Restauration, quelle conception avaient gardé, du pouvoir monarchique, ses défenseurs naturels. Le texte de la Charte pouvait à la rigueur prêter à toutes les interprétations : les partisans du régime parlementaire en profitèrent pour lui adapter toutes leurs théories politiques. Louis XVIII n'entendait point l'interpréter de la même manière. Il ne l'avait d'ailleurs accordé qu'à contre-cœur et avec la conviction que ce sacrifice, de pure forme à ses yeux, était indispensable au rétablissement de la monarchie légitime. Il espérait malgré tout que des temps plus favorables permettraient à sa dynastie de reprendre un pouvoir plus conforme à ses traditions. Esprit conciliant, volonté affaiblie par la vieillesse et les maladies, il se résigna en fait et personnellement à ne gouverner qu'à l'instar des monarques anglais. Charles X, plus jeune et plus combattif, chercha toujours au contraire à reprendre la main et à exercer la plénitude de ce qu'il considérait comme sa prérogative royale.

Dès lors, la limitation apportée au pouvoir royal resta toujours aussi peu précise que possible.

Intentionnellement créée dans l'équivoque, elle ne cessa d'y rester pendant tout le cours de la Restauration. Cela vint en grande partie de ce qu'aucun corps

socialement et politiquement constitué, ne se trouva en face du roi pour traiter avec lui ; et c'était l'une des conséquences les plus fâcheuses de la Révolution. Aussi Royer-Collard pouvait-il dire en 1822 : « Nous avons vu la vieille société périr et avec elle une foule d'institutions domestiques et de magistratures indépendantes qu'elle portait dans son sein : faisceau jouissant de droits privés, vraies républiques dans la monarchie, ces institutions, ces magistratures, ne partageaient pas il est vrai, la souveraineté, mais *elles lui opposaient partout des limites que l'honneur défendait avec opiniâtreté*. Pas une n'a survécu et nulle autre ne s'est élevée à leur place. *La révolution n'a laissé debout que des individus* : la dictature qui l'a terminée a consommé sous ce rapport son ouvrage ».

En Angleterre, il en était tout autrement. Il existe en effet d'une part une aristocratie dont la puissance effective, tient à un élément ferme : la possession du territoire, et d'autre part, une classe moyenne agricole, riche, éclairée, reliée à la première par son origine nobiliaire et ses fréquentes alliances, jouissant en outre d'une autorité et d'un prestige très réels par l'effet d'une forte organisation communale et l'exercice du *self-governemen local* : c'est la *gentry*, qui dans l'ordre politique, compose la majeure partie de la Chambre des Communes.

β. *La représentation nationale*. — Ici encore, on ne

se préoccupa point de savoir, sous la Restauration, si l'on pouvait établir dans le Parlement une représentation de forces sociales qui puissent faire équilibre au pouvoir royal tout en collaborant avec lui.

On déclara tout d'abord qu'il y aurait deux chambres, l'une aristocratique, l'autre populaire ; et cela sans s'inquiéter s'il existait réellement deux forces sociales distinctes, sinon politiquement du moins socialement constituées. On crut pouvoir créer immédiatement une pairie. Là, pensait-on, est la garantie indispensable de la liberté, un gage réel de la sécurité pour l'édifice politique. Sans doute ; mais qu'est-ce qu'une pairie qui ne repose pas sur l'aristocratie, qui n'est pas tirée de ses entrailles mêmes? Rien qu'un corps délibérant, utile sans doute pour la bonne discussion des lois, qui peut même en temps ordinaire, opposer quelques digues aux passions des partis mais qui ne saurait avoir la *valeur politique spéciale* qu'on lui attribue ; et, dans le fait, où la puiserait-il, dès qu'il est emprunté aux mêmes éléments dont se compose l'autre branche du pouvoir législatif? En de telles conditions, le nombre des corps, au fond homogènes, dont se forme le pouvoir législatif, n'importe guère. On en aurait trois, comme sous le Consulat, qu'il n'en serait ni plus ni moins. Une même somme ne change pas de valeur parce qu'elle se divise en des quantités diverses. Ceci est élémentaire en arithméti-

que et doit également le devenir dans la théorie du gouvernement représentatif.

Benjamin Constant raconte, dans ses lettres sur les *Cent-jours*, un remarquable entretien qu'il eut avec Napoléon à ce sujet. Le célèbre publiciste réclamait, dans la Constitution qui s'élaborait alors, l'introduction d'une Chambre des pairs ; mais l'empereur voyait, avec l'œil du génie, le vice d'une telle conception. « — Où voulez-vous que je trouve, disait-il, les éléments d'aristocratie que la pairie exige ? Les anciennes fortunes sont renversées ; plusieurs des nouvelles sont honteuses : cinq ou six noms ne suffisent pas. Sans souvenir, sans éclat historique, sans grandes propriétés, sur quoi ma pairie sera-t-elle fondée ? » Puis il faisait ressortir le caractère bien différent de cette illustre pairie anglaise, dont l'influence est immense dans ce pays, et qui a tant contribué à lui donner la liberté. L'empereur dut céder néanmoins ; la théorie eut raison, et une Chambre des pairs fut introduite dans les *actes additionnels* qui copièrent à beaucoup d'égards la Charte. On sait la part qui lui fut bientôt après attribuée dans la crise où alla s'abîmer l'empire. Le premier rôle échut sur-le-champ au corps électif, ou plutôt en lui seul se trouva concentrée l'action que pouvait encore exercer en France une autorité publique aux approches des vainqueurs de Waterloo ; l'autre fut complètement annulé, et ainsi en a-t-il toujours été dans les révolutions subsé-

quentes. Constamment, on a vu cette prétendue pairie, qui devait être le rempart de la Constitution, s'effacer devant le pouvoir émané de la souveraineté populaire ; elle n'empêchait pas le gouvernement de tomber, et elle ne coopérait qu'à peine à l'édification du nouveau ; elle n'était, en quelque sorte, qu'une chambre d'enregistrement à l'égard des actes de l'autre. Que l'on compare un instant cette position humble et subordonnée, avec le rôle de ces glorieux lords de 1688, dans la révolution qui bannit la dynastie tyrannique des Stuarts d'Angleterre, et l'on comprendra, que, de l'institution dont il s'agit, nous n'avons jamais eu dans le fait que le nom.

Les partisans du gouvernement parlementaire, comme Benjamin Constant, Chateaubriand et bien d'autres, faisaient grand bruit de la question de l'hérédité de la pairie ; mais, en vérité, il n'y avait pas lieu. Sans doute, l'hérédité est la condition essentielle d'une Chambre des pairs, quand il existe réellement une aristocratie dominant la constitution sociale du pays, comme en Angleterre ; mais qui ne voit que le principe est complètement insignifiant quand il n'y a rien de pareil, quand la pairie n'est, au fond, qu'une portion du pouvoir législatif, nécessairement moins populaire que l'autre par son origine même ? Elle n'est plus dès lors qu'un fait anormal qui ne saurait être un élément de force. A quoi a-t-il servi en 1830 que la pairie fut héréditaire et qui peut dire que les

choses eussent pris un autre cours en 1848 si elle l'eût été ?

Quant à la Chambre des députés que représentait-elle ? La foule amorphe des électeurs censitaires, bourgeois propriétaires pour la plupart, caste égoïste, ne songeant qu'à leurs intérêts particuliers, sans liens entre eux, ne se considérant nullement comme une classe investie de fonctions parce que de privilèges. Comme on est loin de cette *gentry* anglaise si fière, mais aussi si consciente de ses droits et de ses devoirs politiques (1) ! Tandis que celle-ci tend sans cesse à s'élever au niveau supérieur de la nation, jusqu'à l'aristocratie, notre bourgeoisie, au contraire, tend à quelque sorte à se faire peuple, à adopter les vues étroites, égoïstes, mesquines de la classe inférieure, nouveau et notable contraste que présentent les deux pays, qu'on essaie d'assimiler politiquement sans s'apercevoir qu'ils offrent une physionomie sociale bien distincte.

γ. *Le régime parlementaire.* — Comment, avec de pareilles conditions, pouvait fonctionner le gouvernement parlementaire ? On ne s'inquiéta pas de savoir si les pièces capitales de la machine correspondaient à ce qu'on allait exiger d'elle. On se contenta d'adopter les règles du régime parlemen-

1. V. Boutmy, *op. cit*, p. 182 et s.

taire. Un conseil des ministres fut établi et l'on posa le principe de sa responsabilité politique. On trouva même, pour exprimer le caractère du système, une formule originale : *le roi règne et ne gouverne pas.* Cette formule était du reste fort exactement pratiquée en Angleterre. Là, effectivement, le roi règne, et c'est le pays qui se gouverne en très grande partie lui-même (*self-governement*) par cette belle et forte organisation municipale que nous avons mentionnée. Ce qui reste du gouvernement, c'est l'aristocratie qui l'exerce. Mais de ce côté du détroit, que voyait-on ? Un système administratif où, hommes et choses, tout absolument est englobé, où tout s'enchaîne, qui s'étend du prince au garde champêtre, des plus grandes affaires de l'Etat aux plus petites d'un chétif hameau, et qui est directement pratiqué par les agents amovibles du pouvoir central. C'est Paris qui gouverne en réalité par ses commis et son télégraphe, et si celui qui règne à Paris n'était pas à la tête du gouvernement, que serait-il ? On ferait bien rire un Anglais si on lui disait que c'est Londres qui gouverne le Royaume-Uni. Cette puissante cité ne gouverne absolument rien qu'elle-même. On aperçoit la différence ; il est impossible de n'en être pas frappé, de ne pas reconnaître qu'il y a là un obstacle qu'il n'est pas facile de surmonter. Il ne suffit pas, comme quelques personnes le croient, de recourir à l'influence prépondérante d'un président de conseil sur les

affaires générales. La théorie suppose que l'Etat n'ait pas à intervenir dans une foule de points qu'il règle chez nous, parce que la nature de notre organisation politique et sociale le veut ainsi. Cela est si vrai que, lorsque l'action gouvernementale de l'Etat s'affaiblit, on voit sur-le-champ se produire la tendance à transporter le gouvernement dans une chambre élective, tendance fâcheuse, souvent signalée sous le règne de Louis-Philippe surtout, et contre laquelle il a fallu réagir en 1852.

On ne saurait trop insister sur ce point parce qu'il donne lieu chaque jour à des considérations bien irréfléchies. Il est incontestable que l'organisation essentiellement démocratique de notre pays oppose de grands obstacles à ce que la fiction constitutionnelle de l'irresponsabilité royale puisse être réalisée. Voyons en effet ce qui se passe à cet égard en Angleterre. C'est au sein de cette puissante aristocratie qui domine le pays (1), que sont puisés les éléments du

1. En dehors de la Chambre des Lords exclusivement composée de pairs héréditaires, la Chambre des Communes a elle-même un caractère nettement aristocratique. En 1860, un statisticien y a dénombré, sur 650 membres, 70 comtes, vicomtes, barons et lords, 79 honorables, fils ou frères de lords, 72 baronnets, soit 220 nobles titrés. Parmi les autres membres, on comptait un grand nombre de proches parents de lords ou descendants de vieille famille. Le reste appartenait presque exclusivement à la gentry dont les attaches nobiliaires et le caractère aristocratique sont un fait patent.

gouvernement ; les ministres sont ses délégués, et la couronne est obligée de les accepter. Ils gouvernent comme on gouverne dans un pays de non-centralisation, de *self-government*. Le cabinet cesse-t-il d'avoir la majorité, qu'importe ! Il se modifie ou se recompose au sein de la même influence ; c'est une nuance d'opinion qui succède à une autre ; il ne s'agit jamais que de certains chefs de file appelés à remplacer ceux dont on ne veut plus. Qui ne comprend que la royauté a dans un tel système, sa sphère à part, où elle réside et est respectée, qu'elle est véritablement couverte, que la responsabilité s'arrête au corps parlementaire et ne va pas jusqu'à elle ?

Combien les choses doivent se passer différemment en France ! Le cabinet se forme nécessairement d'individus pris çà et là, parmi ceux que les débats législatifs ont signalés à l'attention publique. Entre ces individus il n'y aura, la plupart du temps, aucune homogénéité, aucun lien, aucun rapport. Nulle pensée générale ne les unit ; ils ne seront même d'accord que sur certaines questions et différeront d'opinion sur les autres. Souvent l'expérience leur manquera autant que la cohésion. Comment un tissu si mal serré couvrirait-il la couronne ? Comment ne la laisserait-il pas exposée à toutes les attaques ? On critiquera plus tard le roi Louis-Philippe dont l'intervention personnelle se manifestait, disait on, à tout propos. Mais pouvait-il en être autrement ? Ce prince

eût-il été, par goût, porté à se tenir à l'écart dans ces conflits où se trouvaient plus souvent en jeu les intérêts individuels que les intérêts généraux, en bonne conscience, comment l'eut-il pu faire ? Tout se complique en France par cette situation si radicalement différente de celle que présente l'Angleterre. Ainsi, que les crises ministérielles qui jouent un si grand rôle dans le gouvernement parlementaire, soient dans ce pays, sans grand inconvénient, tout ce qui vient d'être exposé le fait comprendre pleinement. Il ne s'agit là, en définitive, que d'arrangements entre gens appartenant à une certaine sphère déterminée, riches pour la plupart et jouissant d'une considération à laquelle n'ajoute guère le titre de conseiller de la couronne. Comparons à cela nos mesquines coteries politiques, si souvent composées d'individus qui vont à l'assaut du pouvoir, parce que c'est de sa possession qu'ils tirent toute leur valeur, parce qu'elle est communément la source réelle de leur fortune politique et même privée !

Ne serait-ce pas là, au fond, la raison pour laquelle, parmi les cinquante ou soixante mille lois qui forment le contingent législatif depuis 1789, il ne s'en trouve pas une seule sur la responsabilité ministérielle ? On en a parlé sans cesse, mais on n'a fait qu'en parler. Toutes tentatives à ce sujet n'ont pu aboutir. Hélas ! la responsabilité ministérielle se pratique en France par des révolutions ! Louis XVI

envoyé à l'échafaud, Charles X et Louis-Philippe jetés en exil, malgré les textes constitutifs qui les garantissaient ; voilà notre manière d'entendre la fiction constitutionnelle, et c'est ainsi qu'il n'y a là encore, pour nous, qu'un mot, sans application réelle à nos conditions d'existence.

La Restauration devait en outre offrir cet affligeant spectacle d'un ministère en présence d'une part, du roi toujours prêt à vouloir ressaisir ses prérogatives d'ancien régime, d'autre part d'une chambre qui, par suite de son origine, ne peut pas se constituer en grands partis distincts, où on voit une suite de coalitions éphémères dues à la variété des opinions et à la divergence des intérêts, cette classe représentée ne formant pas un organisme *socialement un*. A cette cause de division des partis, vient s'en ajouter une autre qu'il convient de mettre en relief. Les transformations brusques des institutions politiques n'ont pas seulement pour effet de placer les institutions en l'air, sans fondement et sans racines sociales ; elles en ont un autre très important dans un régime où l'on fait place à l'opinion. Ces transformations créent toute une catégorie d'individus qui, rattachés par leurs sentiments ou leurs intérêts au régime déchu, placent en lui toutes leurs espérances et travaillent à son rétablissement. Il se forme ainsi un parti politique qui paralyse le gouvernement en l'obligeant à se défendre continuellement. Au contraire, quand les

transformations s'opèrent lentement, quand elles ne sont sensibles qu'après plusieurs générations, un tel parti ne peut exister.

Il faut donc conclure que toute organisation politique, conçue en dehors des faits sociaux existants ou sans en tenir suffisamment compte, ne saurait être qu'une œuvre éphémère ou tout au moins condamnée à un jeu pénible, fâcheux, et fatalement irrégulier.

« Un peuple ne peut rester grand, a dit lord Disraëli, qu'en demeurant fidèle aux traditions et aux principes qui ont fait sa grandeur ».

CHAPITRE II

COMMENT LA CONDUITE ET L'ATTITUDE POLITIQUE DU PARTI LIBÉRAL, SOUS LA SECONDE RESTAURATION, PARALYSÈRENT L'INFLUENCE ET LA RÉALISATION DE SES DOCTRINES.

Nous avons dit plus haut (1), que le parti libéral, infidèle à son nom et à ses principes politiques (ceux mêmes de Benjamin Constant), joua, sous la Restauration, un rôle dont le résultat direct fut de s'opposer ou tout au moins de nuire considérablement à la réalisation immédiate de ses théories. Le moment est venu de s'expliquer sur ce point.

L'attitude néfaste des libéraux à cette époque ne commence à se manifester qu'avec la seconde Restauration. — A l'heure en effet, où Louis XVIII montait pour la première fois sur le trône, les libéraux donnaient publiquement des gages de loyalisme dynasti-

1. Voir ch. II, § III.

que et de respect pour l'ordre de chose établi. On voyait les chefs du parti joindre leurs acclamations aux royalistes, et promettre leur fidélité et leur dévouement à la cause des Bourbons. Benjamin Constant prononçait le mot de « légitimité » et affirmait hautement que « tous les partis devaient également être satisfaits » de voir « le sceptre rendu aux mains de la famille incontestée ». Il déclarait en outre que « la Révolution française de 1814 réunissait les avantages des révolutions anglaises de 1660 et de 1688 (1) ». La Fayette écrivait au comte d'Artois pour lui faire connaître « la part qu'il prenait à la satisfaction nationale » et se présentait à la première audience du roi en uniforme et cocarde blanche. Laffite, bourgeois parisien, se déclarait ouvertement en faveur des Bourbons, avant même Talleyrand. Et Bignon écrivait : « Un juste espoir nous est permis : nous avons pour nous l'expérience du passé toutes les données de l'avenir, un roi constitutionnel, et un Bourbon pour roi ».

Mêmes marques d'espoir et de confiance dans la jeunesse libérale où l'on comptait Jouffroy, Augustin Thierry, Cousin, Villemain. — Le *Censeur*, organe progressiste, et connu pour sa haine et sa combati-

1 V. Thureau-Dangin. — *Le parti libéral sous la Restauration*, Paris, Plon, in-8, 1888, 2e édition, p. 4.

vité à l'égard du clergé et de la noblesse, conseillait lui-même, le ralliement à la royauté.

Sous la première Restauration, les libéraux ne se montrent donc point préoccupés, comme ils le seront exclusivement plus tard, d'opposition gouvernementale. Ils apparaissent au contraire, bien qu'ayant une conception particulière du régime monarchique, comme fermement attachés à la cause royale, consacrée par les derniers événements.

Viennent l'époque des Cent-Jours et le rétablissement éphémère de l'Empire. Benjamin Constant qui, aux approches de Napoléon, fulminait contre « l'usurpateur », accepte la charge de conseiller d'Etat et devient le principal rédacteur de l'Acte constitutionnel. La Fayette lui écrivant quelques jours après et faisant allusion aux récents événements, déclare naïvement : « Oui, je suis satisfait, et j'aime à vous le dire ». A la suite de ces deux hommes, presque tous les libéraux, sauf Royer-Collard, se rangent dans le parti de l'empire et acceptent avec enthousiasme les faveurs qui leur échoient. Formant la grande majorité de la Chambre des représentants, ils hésitent, au moment où l'empereur signe son abdication, sur l'attitude à choisir, le parti à prendre. Les uns songent à Napoléon II ; les autres cherchent un prince disponible en Europe. « Ces gens-là, disait quelques temps plus tard, le *Journal des Débats*, offraient la couronne de France à qui voudrait l'accepter ; ils l'au-

raient donnée au grand Mogol ; peu leur importait pourvu que ce ne fût pas un Bourbon ».

L'attitude exclusive des libéraux dans ces circonstances, leur subite aversion pour une dynastie qu'ils applaudissaient naguère, trouve son explication toute naturelle dans la conscience de leur défection récente et de leur palinodie politique. Leur ralliement à la cause bonapartiste qui, par son origine et certains de ses principes révolutionnaires, leur était plus sympathique que celle de la monarchie traditionnelle, les avait brouillés irrémédiablement avec les Bourbons. Le retour de Louis XVIII ne fit qu'accuser à leurs yeux la fausse position où devait fatalement les placer une restauration capétienne. A cette heure décisive, aucun d'eux n'eut assez de courage ni de patriotisme pour sacrifier son amour-propre et sa mauvaise humeur à l'intérêt du pays et accepter loyalement un régime qui n'était point théoriquement incompatible avec leurs idées libérales.

La seconde Restauration ne trouva tout d'abord, chez ceux qui s'intitulèrent fièrement, à ses débuts, *les Indépendants*, qu'une attitude de réserve froide et hautaine. Mais bientôt après et insensiblement, un *parti libéral* se constitua. La tactique qu'il devait adopter, le courant irrésistible qu'il allait suivre, devait lui faire jouer un tout autre rôle que celui auquel ses doctrines l'avaient normalement destiné.

C'est à l'étude de ce rôle étrange et funeste que nous allons nous consacrer à présent.

Pour plus de clarté nous distinguerons trois périodes dans l'action politique des libéraux : dans la première, qui va jusqu'à la chute du ministère Decazes, leur opposition, bien qu'ayant un but nettement antidynastique, conserve une apparence légale ; dans la seconde, le parti libéral, secondé par l'action des sociétés secrètes, se jette résolument dans la voie révolutionnaire ; dans la troisième, qui commence au lendemain de la guerre d'Espagne et de la défaite complète des libéraux aux élections de 1824, l'opposition du parti revêt à nouveau un caractère apparemment constitutionnel à ses débuts, mais pour reprendre bientôt après, ses visées antidynastiques, et préconiser finalement une invitation de la révolution anglaise de 1688.

A. *Première période.* — 1815 à 1820. — Le groupe libéral était très faiblement représenté dans la Chambre introuvable. Voyer d'Argenson et Flauguergues y apparaissaient comme les seuls membres marquants. La Fayette s'était retiré silencieusement dans son château de La Grange, et Benjamin Constant avait prudemment gagné l'Angleterre.

Cependant, avec l'ordonnance de septembre 1816 qui dissout la Chambre introuvable, un fait important se produisait pour les adeptes de la politique libérale. Louis XVIII adopte en effet dès ce moment la politique du centre, représentée au ministère par Richelieu

et Pasquier, politique de transaction et de pacification qui avait pour programme : royaliser la nation et nationaliser la royauté. Et pendant que l'extrême droite se jette dans une opposition méfiante et irritée, le ministère tend la main aux libéraux, s'efforce de faire triompher les meilleurs de leurs principes, et va même, pour se concilier leur faveur, jusqu'à faire preuve d'hostilité vis-à-vis des ultras.

Tous les vrais libéraux, tous ceux dont l'unique et véritable souci était de fonder le régime représentatif et qui pensaient que l'avenir de la liberté ne pouvait logiquement être séparé de celui de la vieille dynastie nationale, représentative des idées d'ordre, de tradition et de fixité, ne devaient-ils pas saisir cette occasion inespérée de réaliser leurs desseins, en apportant au ministère leurs concours loyal, ferme et désintéressé ?

Au premier moment, la gauche applaudit à l'attitude et aux mesures du ministère, et elle parut vouloir lui donner son appui. « Tout ce qui avait l'habitude de crier : Vive le roi, remarque M. de Montlosier, garda le silence. Tout ce qui avait l'habitude de garder le silence, cria : Vive le roi. Et c'était le spectacle le plus singulier de voir dans la rue d'effrénés jacobins poursuivant les royalistes de cris de : Vive le roi » (1). Aux premières élections générales, les libéraux votent

1. Thureau-Dangin, *op. cit.*, p. 29.

pour les candidats ministériels. Mais l'année suivante, après que les ardeurs de la contre-révolution eurent été contenues et certaines concessions libérales accordées, ils se mirent à faire campagne à part et pour leur compte. Ils s'appelèrent les « Indépendants », et aux élections de 1817 et 1818 profitèrent de l'affaiblissement du ministère par sa séparation des ultras, pour faire passer contre lui leurs candidats. Dupont de l'Eure, de Chauvelin, Bignon, Casimir-Perier, furent élus de la sorte à la fin de l'année 1817 ; Lafayette, Manuel, Kératry, en 1818.

A partir de cette époque, on voit les libéraux gagner du terrain chaque année et laisser apparaître, au fur et à mesure de leurs succès, leurs préjugés, leurs exigences et leurs ressentiments. A mesure que leur nombre grossit, ils se font plus violents ; ils ne craignent pas de faire appel aux sentiments les plus mauvais et aux passions les plus dangereuses : à chaque instant on les voit à la tribune ou dans la presse invectiver les émigrés et exalter les proscrits de 1815, rappeler les souvenirs et les douleurs de l'invasion et les retourner contre le gouvernement des Bourbons.

On juge quelle maladresse insigne et quelle injustice grossière il y avait à répondre de la sorte à l'effort de confiance et de bonne volonté tenté par le gouvernement. On voit ainsi clairement apparaître les vrais mobiles qui dirigeaient la conduite des libéraux. Ce n'était plus l'unique souci de la liberté qui les guidait,

mais plutôt leurs répugnances antidynastiques, sentiment invincible qui était né en eux au moment où, désertant la cause des Bourbons auxquels ils avaient promis fidélité et dévouement, ils s'étaient ralliés au gouvernement éphémère des Cent Jours.

L'un d'eux, reconnaissant plus tard les fautes de son parti, déclare à propos de cette attitude hostile : « ... Sans idées bien arrêtées, on entrait dans l'ornière révolutionnaire : c'est bien là vraiment qu'on n'avait rien appris ni rien oublié » (1).

Il est à regretter qu'il n'y ait pas eu à ce moment dans le parti libéral, une voix éloquente et persuasive qui lui prouvât son erreur et lui montrât l'abîme où il menaçait de jeter le pays. Aucun des chefs de ce parti ne fut, sinon assez clairvoyant, du moins assez désintéressé et surtout assez dégagé du souci de l'opinion à son égard pour faire entendre cette voix salutaire. Il n'y avait évidemment rien à espérer à ce point de vue de Benjamin Constant qui se montrait d'autant plus hostile contre la royauté qu'il avait plus de torts envers elle. « Mal à l'aise comme un homme qui attend un reproche » il entrait en 1817 à la Chambre des députés et prenait place sur les bancs de la gauche. Il venait à ce moment d'éditer la série de brochures où le parti libéral devait puiser son sym-

1. Duc de Broglie, dans ses *Souvenirs* cités par Thureau-Dangin, *op. cit.*, p. 32.

bole. Populaire mais dépourvu de considération réelle et durable, il ne devait, par suite de ses vices, de son défaut de caractère et de son inconsistance morale, jamais jouer d'autre rôle que celui d'un orateur subtil et fécond et d'un publiciste dont le mérite pâlit singulièrement devant l'éclat d'un Chateaubriand.

A côté de lui, La Fayette personnifiait le type du marquis démocrate de la fin du siècle dernier, et aussi le type de l'homme sensible, ami de l'umanité, à la fois naïf et généreux, allant toujours de l'avant, dès qu'on avait arboré le drapeau de la liberté, ne prévoyant jamais rien de fâcheux et « risquant, le sourire aux lèvres, son sort et celui de son pays », s'imaginant toujours avoir réussi ou devoir réussir (1). Très vaniteux et d'une candeur étonnamment naïve, il avait mérité par ses attitudes et sa conduite passée, ce jugement sommaire et quelque peu rude de Napoléon : « C'est un niais ».

Manuel, dont l'élection avait provoqué un certain scandale, personnifiait la bourgeoisie libérale et révolutionnaire de l'époque : il en avait les intérêts, les préjugés et les haines. Détesté de ses adversaires, antipathiques à ses amis, son unique souci à la Chambre était de réveiller les souvenirs irritants de l'émi-

1. Chateaubriand a dit de lui : « L'aveuglement lui servait de génie ».

gration et des guerres civiles, et de créer entre les partis des collisions aussi violentes que stériles.

Laffitte représentait le type du parvenu, orgueilleux de sa fortune, prenant place dans l'opposition parce que sa naissance lui interdisait de figurer au premier rang des soutiens naturels du trône. Ami du faste et de la popularité, il était avec cela un homme d'affaire hardi, habile, clairvoyant. Sa légèreté présomptueuse gâtait malheureusement ses qualités très réelles.

Casimir Périer, véhément non par conviction mais par tempérament, s'était, comme Laffitte, égaré dans la gauche par son antipathie de financier contre ce qu'il appelait avec un air de dédain, l' «aristocratie ». Ses qualités, dans l'opposition, dégénérèrent en défaut : elles devaient faire de lui l'un des hommes d'Etat les plus éminents sous Louis Philippe.

Citons encore, parmi les libéraux marquants, le général Foy, soldat de l'Empire, au cœur ouvert et loyal, à l'âme ardente et passionnée, désintéressé et incapable d'une arrière-pensée de haine ou d'égoïsme : malheureusement son amour de la popularité et son affection pour son parti l'ont souvent poussé à des extrémités regrettables ; le marquis de Chauvelin qui, ayant osé, malgré sa félonie à l'égard de Louis XVI, demander à Louis XVIII de reprendre sa charge à la cour et s'étant vu éconduit, avait découvert aussitôt que la liberté était en souffrance et qu'il aurait pour la défendre les convictions d'un vrai

démocrate ; Voyer d'Argenson, type du gentilhomme devenu socialiste, cœur généreux mais esprit faux, plein d'illusions sur l'humanité et de mépris pour les hommes qui détiennent le pouvoir, rêve d'une réforme radicale des lois sociales et politiques ; Bignon, au jugement étroit, à l'esprit superficiel, à l'âme bourgeoise, est remarquable par sa seule volonté haineuse de nuire aux Bourbons ; Dupont de l'Eure, honnête et désintéressé mais d'esprit vulgaire et étroit, dépourvu de bon sens et de jugement.

Aucun de ceux que nous venons d'énumérer n'avait assez de désintéressement et de générosité pour protester contre les tendances déplorables du parti dit libéral. Et ainsi l'opposition de ce parti, chaque jour plus âpre, plus menaçante, plus nettement antidynastique, rendait impossible le succès de la politique de transaction, de pacification et de confiance véritablement libérale qui avait été inaugurée après l'ordonnance de 1816. L'honnête duc de Richelieu était stupéfait et indigné. Les deux années d'opposition systématique et aggressive que marquèrent 1817 et 1818 eurent comme résultat d'apporter le trouble et le découragement chez ceux qui s'étaient si loyalement dévoués à fonder la liberté et à assurer la paix sociale en réconciliant la France nouvelle et la vieille royauté.

Il y avait pourtant, dans un camp voisin de celui des libéraux, des hommes de talent, des esprits distin-

gués qui parurent un moment vouloir s'associer à l'œuvre libérale du duc de Richelieu en lui prêtant leur appui et leur concours. Ces hommes sont ceux que l'on a appelé les doctrinaires. Camille Jordan, de Serres, le duc de Broglie et surtout Royer-Collard comptaient parmi les membres notoires de ce parti très restreint mais influent par l'autorité incontestable de ses chefs. Ces hommes, aux sentiments nobles et généreux, aux intentions véritablement libérales devaient, semble-t-il, être les plus fermes soutiens du ministère Richelieu. Malheureusement, l'intransigeance de leurs principes, la hauteur sententieuse de leur langage et la raideur solennelle de leur attitude, ne pouvaient guère s'accommoder avec la politique de souplesse, de concessions et de transactions que les circonstances imposaient au ministère en fonction. Et quand à la fin de 1818, le cabinet effrayé par l'attitude et le progrès des libéraux, proposa de modifier la loi électorale dans un sens conservateur, les doctrinaires mécontents de voir que le gouvernement s'écartait de leur idéal constitutionnel, se jetèrent résolument dans l'opposition. Dès ce moment là, la royauté n'eût plus à compter sur leur appui. Ils jugèrent que désormais, il n'y avait plus que deux partis en France: les libéraux et les réactionnaires ; la logique leur faisait un devoir de se joindre aux premiers. Le duc de Broglie a reconnu plus tard, dans ses *Souvenirs*, l'aveuglement et la faute de son parti dans ces

circonstances. « C'était, écrivait-il, une fortune inespérée d'avoir trouvé un roi tel que Louis XVIII, un président du conseil tel que le duc de Richelieu, des ministres tels que ses collègues. Il les fallait conserver comme la prunelle de l'œil ; il fallait non seulement les maintenir, mais les maintenir dans leurs bonnes dispositions ou naturelles ou de circonstance ; et pour cela il fallait même leur passer beaucoup de fautes : on n'est un parti politique qu'à ce prix ; on ne garde qu'à ce prix le terrain gagné » (1).

Malgré les prévisions pessimistes, le ministère qui succéda à la retraite de Richelieu, fut plus libéral encore. M. de Serres, le plus important des nouveaux ministres, était alors dans l'ardeur généreuse de son optimisme réformateur. Il rêvait de résoudre tous les problèmes par la liberté, de désarmer les partis hostiles par la confiance. On sait quelles importantes mesures libérales il réalisa. Les libéraux allaient-ils cette fois reconnaître la droiture et la pureté des intentions du gouvernement ? Allaient-ils revenir sur leurs errements passés et accorder leur confiance à un ministère qui leur donnait des gages aussi solides de sa pensée libérale ? Telle aurait été semble-t-il leur conduite si l'unique souci d'un régime véritablement parlementaire et libéral les eût inspirés. Mais, les uns

1. *Souvenirs*, du duc de Broglie.

par faiblesse, le plus grand nombre par passion, reprirent, après un moment d'incertitude, leur attitude nettement hostile et antidynastique. La mauvaise foi et l'esprit systématique de ce parti éclate d'une façon manifeste, lorsqu'il présente (1) les projets de lois essentiellement libérales, proposés par le gouvernement, comme le « dernier effort du despotisme aux abois, comme une insulte faite au bon sens du public et à la dignité des Chambres ».

Cherchant, eût-on dit, à confirmer l'opinion de ceux qui disaient au roi : « Sire, ces gens-là nous conduisent grand train vers la Révolution », ils réclament bientôt à grands cris le rappel le tous les régicides et des révolutionnaires proscrits en 1815 et 1816. De Serres prononçait le mot « jamais », et ce fut le signal d'une lutte à outrance de tous les partis opposants contre le cabinet, lutte où celui-ci dût bientôt s'avouer vaincu et se retirer.

Le résultat le plus clair de cette politique des libéraux, qui a eu pour dénouement l'élection de Grégoire et pour épilogue le crime de Louvel, fut de marquer l'échec complet de l'œuvre de conciliation libérale inaugurée par le duc de Richelieu et reprise avec plus de hardiesse encore par de Serres. L'assassinat du duc de Berry ne fit que précipiter la réaction provoquée par l'élection significative de l'abbé Gré-

1. Dans la *Bibliothèque historique*.

goire. Decazes se retire ; et Richelieu, sur les supplication réitérées de Louis XVIII, consent à prendre sa place. Mais en réalité la politique du centre, la politique libérale, la politique de concession et de transaction qui, seule, par une évolution lente et normale, aurait pu permettre l'établissement d'un régime libéral progressif, rationnel et durable, était définitivement close : le nouveau cabinet était à la merci non seulement de la droite mais des ultras dont l'appui devenait indispensable pour combattre une gauche ouvertement révolutionnaire. L'avènement de Villète n'était qu'une affaire de temps.

Ainsi les libéraux, ayant au cœur plus de haine contre les Bourbons que d'amour pour la liberté, n'avaient profité de chaque concession que pour en faire un instrument d'agitation révolutionnaire. Il semble qu'ils « aient voulu apprendre aux habiles comme Decazes, aux généreux comme de Serres, et par eux à tous les hommes d'Etat de l'avenir, qu'un gouvernement,... même effrayé par les témérités et les extravagances de l'extrême-droite, ne saurait prendre son point d'appui sur la gauche ; sur la gauche révolutionnaire, parce qu'elle poursuit toujours obstinément son œuvre de renversement, sur la gauche moins avancée parce qu'elle n'ose jamais se séparer des révolutionnaires » (1).

1. Thureau-Dangin, *op. cit.*, p. 103. — Si la droite avait eu

Nous en avons dit assez pour montrer quelle fut, au cours de cette première période, la conduite politique des libéraux. N'écoutant que leurs préjugés et leurs passions, ils obéirent uniquement à des préoccupations de parti, le souci de la liberté n'étant en réalité pour eux qu'un prétexte commode pour justifier leurs manœuvres subversives. De l'union des groupes modérés et du concours ferme et constant qu'elle pouvait apporter à la politique de Richelieu et de M. de Serres, pouvait sortir un régime libéral, durable et stable ; mais l'amour de leur parti et surtout la crainte de perdre leur popularité, étaient si profondément enracinés chez des hommes tels que Royer-Collard, le général Foy ou Casimir-Périer, personnages pourtant fort estimables, que cette union ne pût, à aucun moment apparaître comme réelle et définitive. Les modérés de gauche s'alliant imprudemment avec les violents et les exaltés de leur parti pour faire face au gouvernement, il devait en résulter fatalement ce qui arriva après la chute du cabinet de Serres-Dessoles, à savoir l'union du gouvernement et de toutes les droites dans le but de conjurer le

ses torts (V. *Royalistes et Républicains* du même auteur, p. 157 à 200), il faut dire, avec un juge peu suspect, Prévost-Paradol, que la conduite des libéraux « est plus blâmable encore, car l'extrême maladresse est certainement plus digne d'indulgence que la mauvaise foi ».

péril révolutionnaire, arrêt de l'évolution libérale, et politique de défense vis-à-vis des prétendus libéraux (1).

β. *Deuxième période* (1820 à 1824). — Conformément aux nécessités qu'il crut imposées par les cir-

1. Pour confirmer ce que nous venons de dire sur la campagne malhabile et malhonnête, durant cette première période, de ceux qui se faisaient les champions du gouvernement libre, nous croyons devoir reproduire cet aveu sincère de l'un d'eux Charles Dunoyer, rédacteur au *Censeur*, aveu fait à la fin de sa vie dans un ouvrage intitulé : *Le deuxième empire et une nouvelle Restauration*, publié en 1864 par son fils Anatole, t. II, p. 122 et s. de la 2e édition (Londres, Taffey) :

« Nous n'avons fait servir la liberté, quand nous l'avons eue, qu'à battre en brèche l'autorité et il semble que nous ne l'ayons désiré jamais que pour nous en faire une arme irrésistible, un moyen d'une efficacité singulière non pour réformer des abus, mais pour détruire tantôt tel régime politique, tantôt tel autre : montrant ainsi que toutes nos entreprises politiques *avaient pour unique objet la conquête du pouvoir. Il était difficile assurément d'être animé d'un esprit plus funeste à la liberté même* et l'on comprendra sans peine que, s'*il est un moyen de la rendre odieuse aux gouvernants, c'est de l'employer comme nous l'avons fait si souvent*, à les outrager, à les diffamer, à les perdre de considération, et *finalement à les renverser*. Il est de haute évidence que rien ne saurait être plus propre que de tels procédés à détourner les hommes qui sont en possession de la puissance publique, de rien céder de leurs attributions les plus abusives ; que rien ne doit les pousser davantage à accroître leurs forces, à s'armer, pour ainsi dire, jusqu'aux dents... »

constances, le nouveau ministère Richelieu fit passer diverses lois restreignant l'électorat, la liberté de la presse, la liberté individuelle. Aussitôt le clan libéral s'exhala en imprécations violentes, reprochant au gouvernement de violer les dispositions les plus précises de la Charte. Puisque le pouvoir allait jusqu'à déchirer le pacte constitutionnel, on recourrait aux armes non légales et on emploierait tous les moyens pour lui faire une guerre implacable.

Dès cette époque, le parti libéral s'engage nettement dans la voie des conspirations. Partout on voit se former des sociétés secrètes dont la franc-maçonnerie est l'âme directrice. Parlant de l'une de ces sociétés, les Amis de la vérité, Louis Blanc dit en propres termes : « C'était un véritable club de la franc-maçonnerie et dont les puérilités solennelles du G.·. O.·. ne servaient qu'à masquer l'action politique » (1). Cette organisation devient redoutable avec l'introduction en France de la Charbonnerie italienne avec ses rites mystérieux et son habile hiérarchie d'affiliation. On voit, dans le comité directeur de la première heure, les noms de Pierre Leroux, Bazard, Cousin, Augustin Thierry, Boulay de la Meurthe, Jouffroy, les deux Scheffer, et dans la *Haute Vente* qui remplaça le comité, les noms de La Fayette, son président, puis de Manuel, Dupont de l'Eure, Voyer d'Ar-

1. Louis Blanc. *Histoire de dix ans*. Introduction.

geuson, général Tarayre, Schonen, etc.... La secte recrutait ses membres, non dans le peuple, mais dans la bourgeoisie, et surtout parmi les mécontentents de l'armée, les officiers à demi-solde. De la sorte se préparait une véritable insurrection militaire. A cette heure, on voit d'ailleurs les écrivains et les orateurs de gauche célébrer à l'envie les pronunciamento qui ont éclaté en Espagne, à Naples, en Sicile, au Piémont. Quand vient la discussion de la loi électorale de 1820, la gauche prépare une émeute : un comité composé des députés de ce parti rassemble un groupe d'individus recrutés dans la lie du peuple et le conduit aux Tuileries. Un moment, on croit tenir cette révolution tant désirée, mais la fermeté de l'armée fait évanouir ces espérances et le calme revient dans la rue. A la Chambre, les orateurs libéraux prétendent qu'il n'y a eu là qu'un guet-apens de l'armée et du gouvernement contre la nation. Ils apportent des récits où les soldats sont présentés, avec les banalités d'usage, comme des assassins, et les émeutiers comme d'innocentes victimes. Puis ce sont des complots que la vigilance du gouvernement découvre à Paris, à Saumur, à Belfort, à Strasbourg et à la Rochelle. Le gouvernement les réprime avec la fermeté que comporte la situation. L'opinion libérale essaie alors d'émouvoir le pays en l'apitoyant sur le sort des condamnés : elle cherche à provoquer, par réaction, une explosion

générale des sociétés secrètes et à précipiter ainsi la révolution désirée.

En réalité, l'œuvre des conspirateurs échoua misérablement. Elle n'eût d'autre effet que de détacher des libéraux, la partie flottante de l'opinion et de provoquer une très sensible réaction électorale en faveur de la droite. Cette réaction profita d'ailleurs aux seuls royalistes purs. Dans un moment où les passions étaient si violemment déchaînées il ne pouvait plus y avoir place pour un groupe modéré. La gauche, énervée par l'échec des complots qu'elle inspirait, exaspérée de la répression que chacun d'eux entraînait, semblait prendre à cœur plus que jamais d'amener les débats sur des sujets irritants et d'exacerber ainsi les passions des partis. Sans cesse, elle opposait le drapeau tricolore au drapeau blanc, la Révolution à l'ancien régime, le vieux soldat à l'émigré, le combattant de Waterloo au royaliste de 1815 resté fidèle aux Bourbons. Elle s'ingéniait à inquiéter le paysan sur les biens nationaux, le soldat de l'Empire sur l'avancement, la société toute entière sur les intérêts nouveaux issus de la Révolution. A force de « remuer ces matières inflammables », peut-être, pensait-elle, l'incendie finirait-il par éclater. Les doctrinaires voyaient le mal, mais tenant avant tout à leur renom libéral, craignaient de se compromettre en soutenant le gouvernement (1). L'extrême droite tombait inévitable-

1. N'est-il pas déplorable de voir des hommes comme

ment dans le piège que lui tendaient ses ennemis. Finalement il en résultait, non plus une simple lutte entre des partis ardents, mais seulement le choc violent entre deux sociétés, celle de la révolution où tous les libéraux prenaient place à côté des exaltés de la gauche, et celle de la contre-révolution où les royalistes modérés, blessés par les insolences provocatrices de l'opposition, effrayés par ses complots sans cesse renouvelés, s'unissaient au groupe de l'extrême-droite.

Ainsi toute la gauche libérale conspirait, les uns dans l'ombre ténébreuse des sociétés secrètes, les autres au grand jour de la tribune, et d'autres, indirectement, en faisant cause commune avec les deux premières catégories. Benjamin Constant, Laffitte, le général Foy, Casimir-Périer, Odilon Barrot, étaient de ces derniers. « Quoique étranger à ces conspirations, dit Odilon Barrot dans ses *Mémoires*, je vivais dans l'intimité de ceux qui jouaient, à ce terrible jeu, leur liberté et même leur vie. Ils ne se cachaient pas de moi... ».

Etaient-ils de meilleure foi que les autres, ces alliés des conspirateurs, ces prétendus chevaliers servants de la « Liberté » ? Donnaient-ils un plus sain exem-

Royer-Collard, répondre à la question « Que faire ? » qui lui était posée à ce moment, le mot qu'il répètera à la veille de 1830 : « Périr est aussi une solution ! »

ple de loyauté et de moralité politique, quand, sachant ce qu'ils savaient, ils s'associaient aux campagnes entreprises à la tribune par les députés carbonari et servaient ainsi de secrets et coupables projets ; quand ils s'unissaient à eux pour soulever à tout propos des débats irritants et stériles, sans autre but que d'aigrir les mécontents, enflammer leurs passions ; quand, avec un cynisme effroyable, ils venaient accuser le gouvernement de violer la Charte, et faisaient l'apologie de factieux ; quand ils louaient les révolutions militaires d'Espagne et d'Italie et semblaient les proposer en modèle ; quand, enfin, il s'opposaient aux recherches des fauteurs de trouble en criant bruyamment et injurieusement à la calomnie ? S'ils l'étaient, si leur unique but était de travailler à l'établissement d'un régime qui correspondît aux grands mots de « Liberté » et de « Responsabilité », comment alors justifier leur attitude, leur conduite et leurs alliances ?

Dès que l'on commence à parler de l'expédition d'Espagne, les meneurs exultent : ils tiennent cette fois l'occasion de tenter la révolution rêvée. Il s'agit pour eux de soulever l'armée concentrée aux pieds des Pyrénées et d'imiter le pronunciamento espagnol accompli quelques années auparavant par Riego et Quiroga avec l'armée réunie à Cadix et destinée à combattre les insurgés d'Amérique. Des réunions actives sont tenues dans ce but à Paris et dans plusieurs

villes de province. Les chefs de la gauche proclament cette guerre comme un attentat inique et liberticide. Les journaux libéraux représentent le duc d'Angoulème comme un général d'Eglise, « plus propre à suivre les processions un cierge à la main qu'à conduire une armée », et l'expédition elle-même, comme une entreprise « en faveur des moines et contre la liberté » (1). Des proclamations invitant la troupe à déserter le drapeau blanc, sont distribuées dans les casernes. On répand le bruit que le roi de Rome est dans les rangs espagnols et que l'armée française, une fois la frontière franchie, se rangera sous le drapeau du fils de l'Empereur (2). Les meneurs réussissent à ce moment à créer de l'autre côté de la Bidassoa une petite troupe armée composée d'émigrés bonapartistes et républicains, d'affiliés aux sociétés secrètes, et dont le but était d'ébranler, par une opposition énergique, une résistance opiniâtre, la fidélité de l'armée commandée par le duc d'Angoulème, et de provoquer ainsi la défection dans ses rangs. Le sens patriotique était,

1. V. dans Thureau-Dangin, *op. cit.*, p. 180, en note, le manifeste de Paul-Louis Courrier où des allégations mensongères et perfides sont portées contre le gouvernement avec un cynisme stupéfiant.

2. A noter que c'est toujours une pensée bonapartiste qui est le moteur de ces mouvements, l'idée républicaine apparaissant comme une chimère après l'expérience révolutionnaire si proche encore.

chez tous ces malheureux, tellement obscurci par l'esprit de parti, qu'ils semblaient ne point se rendre compte de la forfaiture, de l'abominable félonie à laquelle ils se préparaient. « Ni eux, ni leurs complices, demeurés en France, ne semblaient avoir conscience du crime qu'ils commettaient en refaisant, *sans les mêmes excuses*, ce qu'ils avaient tant de fois et si amèrement reproché aux émigrés de la Révolution » (1).

L'expédition d'Espagne offrait ainsi un redoutable inconnu. La gauche espérait beaucoup ; elle assurait que le soldat était déjà ébranlé et se prétendait sûre de plusieurs colonels et généraux. Le gouvernement était inquiet. La rente baissait et les rapports de police et des chefs militaires étaient plutôt alarmants. Qu'allait devenir la monarchie, l'honneur national, la liberté, la paix sociale ?

Fort heureusement, la loyauté et la fermeté des chefs militaires, l'honneur et la discipline de la troupe, déjouèrent les calculs mauvais. Quelques coups de canon suffisaient à disperser la troupe sans force et sans cohésion des émigrés, et l'armée française entrait en Espagne où son expédition devait trouver le succès le plus complet.

1. Thureau-Dangin, *op. cit.*, p. 181. — Un écrivain républicain, M. Laufrey, parlant de cette troupe de révoltés, dit qu'ils étaient coupables seulement « d'une généreuse illusion » que ne pouvait condamner qu'un « étroit adepte de la nationalité à outrance » (!) (Thureau-Dangin, *ibidem*, en note).

Non seulement l'expédition d'Espagne eut pour résultat d'accroître notre prestige en Europe et de nous rendre une pleine indépendance diplomatique, mais, au point de vue qui nous intéresse, elle mit fin, par l'épreuve solennelle de la fidélité si souvent contestée de l'armée, aux entreprises de perversion militaire et de pronunciamento. Aussi, dès ce moment, l'opinion se détache de plus en plus de la gauche. M. de Villèle, le successeur de Richelieu au ministère, profite habilement des circonstances pour dissoudre la Chambre et convoquer le pays à l'élection de nouveaux députés. Les élections de 1824 furent un désastre complet pour la gauche et le parti libéral. Lafayette, Dupont de l'Eure, Chauvelin, Laffitte, Voyer d'Argenson, Chauvelin. de Rératry, le général Tarayre sont battus par des candidats de la droite. Odilon Barrot dont les libéraux escomptaient voir sortir le nom de l'urne de vingt collèges « comme une protestation éclatante » n'eut pas un meilleur sort. Ses amis sont atterrés. « Ces élections sont un nouveau Waterloo » s'écrie le général Lamarque !

A cette heure, le parti libéral est dans une déroute complète. Si sa conduite depuis sept ans n'avait eu d'autre résultat que son propre suicide, on pourrait s'en consoler aisément. Malheureusement, il y avait plus : ses nombreuses fautes avaient été nuisibles au pays. Par sa mauvaise foi et son parti pris révolutionnaire, il avait découragé la bonne volonté des modérés

qui rêvaient l'union de la liberté et de la vieille monarchie, et anéanti leurs efforts. Poussé par une passion aveugle, il n'avait pas craint de corrompre les mœurs publiques. Au respect des lois, il avait substitué la conspiration dans les sociétés secrètes ; à la franche lutte parlementaire, il avait substitué l'hypocrisie et le mensonge de la tribune. — Mais sa faute incontestablement la plus grande, sa honte ineffaçable, c'est d'avoir tenté de pervertir l'esprit militaire et de le tourner contre la paix sociale, en poussant le soldat dans les complots de caserne et en excitant les généraux à imiter les pronunciamento d'Espagne. Et cela au profit de qui en réalité ? Du bonapartisme qu'ils honnissaient à la fin du premier empire, dont ils seront les complices en 1852 et qu'ils s'efforceront de détruire pendant la dernière partie du second Empire. Tel est le bilan exact de ce qu'on fait pour la liberté, durant cette deuxième période, ceux qui s'appelaient les « libéraux ».

Troisième période. — 1824-1830. — Les élections de 1824 marquent, dans l'histoire du parti libéral, une phase nouvelle. L'ancien personnel qui avait mené jusqu'alors la campagne dans le parlement, a été presque entièrement éliminé. Le parti, privé de ses chefs, semble abattu et découragé. Les meneurs de conspirations, décimés et traqués dans leurs derniers repaires, disparaissent avec le triomphe définitif de la politique du gouvernement. Enfin les sociétés secrè-

tes semblent dissoutes, anéanties, et avec elles, les deux factions bonapartistes et républicaines : le succès de la guerre d'Espagne avait été leur coup de mort.

Cependant, parmi les jeunes gens nés et formés à l'abri du régime libéral, une génération nouvelle apparaît qui va imprimer un changement notable dans la conduite et le langage de l'opposition. « Née tout à la fin du dernier siècle, incapable, sous l'Empire, de penser et d'agir par elle-même, elle avait en quelque sorte pris la robe virile au milieu des grands événements de 1814 et de 1815 » .. ; à l'heure actuelle, « ces jeunes gens pleins d'ardeur, de confiance en eux-mêmes et dans leurs idées, croyait apporter des solutions nouvelles à tous les problèmes .. » (1). Ne pouvant dépenser leur besoin d'action dans l'arène politique où la loi ne leur permettait d'entrer qu'à quarante ans, presque tous entrèrent dans la presse. La critique des institutions ne tarda pas à leur apparaître comme plus facile et plus productive d'applaudissements et de popularité que la louange ; aussi le plus grand nombre se mit-il résolument de l'opposition. Parmi eux, il faut citer M. de Rémusat, Duvergier de Hauranne, Michelet, Carrel, Saint-Marc Girardin, Vitet, Dûchâtel, Mérimée, Lerminier, Sainte-Beuve. Le

1. Thureau-Dangin, *op. cit.*, p. 196 et sq.

Constitutionnel, le *Courrier français* et surtout le *Globe* étaient leurs principaux organes.

Sous l'inspiration et l'impulsion données par les jeunes, l'opposition apparaît avec un caractère tout nouveau. Elle est constitutionnelle. Loin d'attaquer le régime existant, elle ne parle que de le défendre. Bien plus, elle paraît se rattacher étroitement à la Charte et ne vouloir en réclamer désormais que la stricte application. « Vive la Charte ! » devient ainsi son cri de ralliement. Inventé, dit-on, par M. Thiers, ce cri « avait l'avantage de passionner la bourgeoisie sans l'effrayer, de donner une leçon au gouvernement sans éveiller aucune idée de guerre ni de révolution, et de réunir tous les mécontents sans sortir de la légalité » (1). Cette adhésion nouvelle et subite des libéraux aux principes de la monarchie restaurée était-elle sincère ? Ne cachait-elle pas quelque déguisement ou quelque comédie perfide ? Les écrivains du parti libéral ont pris le soin de nous édifier pleinement là-dessus. Ils se sont vantés de n'avoir jamais eu pour les Bourbons qu'un sentiment : « l'hostilité », et de n'avoir poursuivi qu'un but « leur rendre le gouvernement impossible, afin qu'ils tombassent ». « On ne le déclarait pas hautement, ont-ils ajouté, mais c'était chose tacitement convenue » (2).

1. *Ibidem.*, p. 266.
2. Passim dans le *National* de septembre 1830.

Et dans le *Globe*, l'un des organes les plus modérés du parti, on put lire à la date du 25 octobre 1830 cet aveu dénué de tout artifice : « Nous nous étions résignés à la Charte, ce qui est loin de l'avoir adoptée avec enthousiasme. Et encore nous ne nous étions résignés qu'*en désespoir de cause*, après d'inutiles et malheureux efforts *pour la renverser*. Voilà la vérité tout entière » (1). Ces quelques citations suffisent, à notre avis, à montrer le véritable état d'esprit du parti libéral à cette époque et le degré de sincérité des opinions qu'il affichait.

Toutefois, il faut reconnaître que le prestige du succès militaire et politique remporté par la droite, l'écrasement de la faction révolutionnaire, la nouvelle tactique constitutionnelle acceptée ou subie par toutes les nuances de la gauche, le besoin général de repos et de stabilité, créaient un ensemble de conditions pleinement favorable au maintien de l'ordre public et en même temps à l'évolution logique et normale des institutions. Un gouvernement sage eût dû profiter de ces heureuses circonstances pour imposer aux partis extrêmes le respect d'une politique prudente, avisée, fermement indépendante à l'égard des exaltés de toute origine, uniquement basée sur le souci de l'intérêt national. Malheureusement, le nouveau roi qui venait de succéder à Louis XVIII n'avait

1. *Globe* du 25 octobre 1830.

ni la clairvoyance ni la fermeté nécessaire pour réaliser ce programme pourtant si naturel et si simple. Il ne vit pas quel danger faisait courir à la monarchie le parti de l'extrême droite qui, grisé par son récent succès militaire et électoral, manifestait hautement son intention de refondre la société, d'effacer l'œuvre des trente-cinq dernières années, et de rétablir autant que possible l'état politique et social antérieur. Et si les royalistes étaient, dans l'ensemble, loin d'approuver ces extravagances d'une poignée d'exaltés, du moins ne les voyait-on pas les désavouer ouvertement. Nombre d'entre eux étaient d'ailleurs persuadés que, sans restaurer intégralement l'ancien régime, il était à la fois logique et possible de rétablir, en les adaptant aux nécessités nouvelles, plusieurs des institutions que le vent révolutionnaire, dans son aveugle et implacable furie, avait indistinctement détruites. M. de Villèle, ministre du nouveau roi et représentant de la droite, semble bien avoir partagé cette dernière opinion. « Esprit sagace et prudent, mûri d'ailleurs par le maniement des affaires », il comprenait tout ce qu'il y avait d'utopie, de danger et de folie dans la pensée *intransigeante* et absolue des ultras ; mais si, à l'exemple de la majorité des royalistes, sa conception réformatrice était plus sage, plus modérée et plus rationnelle, il manqua malheureusement d'adresse et de perspicacité dans le choix et la mesure des moyens, et il fournit ainsi imprudemment aux opposants de

toute nuance le prétexte de réveiller le spectre de l'ancien régime.

Les violences de langage des ultras et les fautes de conduite du ministère produisent, à ce moment, un effet déplorable. A l'annonce des projets de loi sur le sacrilège et sur le droit d'aînesse, la presse libérale, sans cesse à l'affût d'un nouveau motif d'opposition et de trouble, montre l'indignation la plus vive. Avec colère, elle proteste contre la tendance indiquée par ces mesures et elle s'efforce de donner l'alarme contre « l'entreprise funeste et téméraire du parti de la contre-révolution » (1). La contre-révolution, l'ancien régime ! mots fatidiques avec lesquels on était sûr de mettre en éveil la susceptibilité du peuple et de rallumer en lui cette vieille haine persistante et farouche qu'y avait laissé le souvenir des anciens abus. La politique inhabile de la droite donnait à l'opposition un moyen aussi facile qu'efficace pour exciter et envenimer le trouble de l'esprit public. Les libéraux ne s'y trompent point, et montrant dans le parti du gouvernement les adversaires de l'ordre établi, des institutions actuelles, ils se posent en défenseurs, en champions de l'ordre légal, constitutionnel. Dépourvus de

1. « Aujourd'hui, écrivait Mignet dans le *Courrier français*, le parti royaliste n'a plus de révolution à empêcher, mais une révolution à faire ; après s'être emparé du pouvoir, il veut changer la société ; c'est une phase nouvelle qui commence ».

tout scrupule dans leur conduite, ils appliquent indistinctement le terme d'ancien régime aux mesures les plus justes et les plus opportunes du ministère : telle, par exemple cette loi d'indemnité qui, ayant pour but de réparer dans une certaine mesure les confiscations révolutionnaires et de consacrer en même temps un certain état de fait, devait apparaître à tous comme équitable et bienfaisante. Quand on voit le général, Foy, l'un des libéraux les plus honnêtes, les plus droits, les plus sincères, qualifier cette loi de « *déclaration de guerre,... instrument de haine et de vengeance...* », n'est-on pas fondé à conclure que les libéraux avaient totalement perdu le sens de la morale politique, reniaient les grands principes à la réalisation desquels ils paraissaient s'être attachés et n'obéissaient en fait qu'aux préjugés les plus aveugles et aux passions les moins nobles de leur parti ?

Malheureusement, non seulement les modérés de la gauche tels que le général Foy, Royer-Collard, le duc de Broglie, Lanjuinais soutenaient la campagne violente et systématique des libéraux contre la politique du gouvernement, mais, par une aberration que l'on ne s'explique pas, les survivants du centre droit, amis ou collègues du duc de Richelieu, peu nombreux à la Chambre des députés mais influents à la Chambre des pairs, s'unirent à la gauche dans sa lutte contre le ministère. Ce sont les Pairs qui, faisant contre-poids à la majorité de la Chambre des députés, infligèrent à

M. de Villèle les grandes défaites parlementaires des trois dernières sessions de son ministère. Ce sont eux notamment qui firent échouer la loi sur le droit d'aînesse et contraignirent le ministère à retirer la loi sur la presse. Comment le pays, alors que les Pairs eux-mêmes témoignaient, par leurs votes, des craintes inspirées par le parti de la contre-révolution n'aurait-il pas cru aux alarmes de la presse libérale ?

Par un mouvement de réaction brusque, l'opinion se retourne à ce moment, en effet, vers ceux qui dénonçaient les dangers de la politique droite et défendaient le *statu quo*. Dans les salons, les écoles, les ateliers et jusque dans la magistrature, apparaissent les signes non équivoques de cette réaction. Cent mille personnes suivent les funérailles du général Foy et une souscription ouverte en faveur de ses enfants atteint au bout de peu de jours, un million. Les journaux royalistes, stupéfaits et alarmés, y voient le réveil menaçant de l'opposition libérale. Celle-ci, sous l'empire des passions extrêmes du moment, ne tarde pas à prendre une teinte nettement révolutionnaire. Les obsèques de Manuel sont pour elle, un moyen de manifester son évolution prodigieusement rapide. Une collision s'étant produite entre la foule et la police chargée de maintenir l'ordre, des cris de « Aux Tuileries, aux Tuileries ! » retentissent, et il faut toute l'énergie et toute l'autorité de Laffitte, haranguant la

foule, pour conjurer l'orage et empêcher l'incident de dégénérer en émeute.

A ce moment, M. de Villèle venant d'essuyer plusieurs échecs devant le Parlement, decrète le rétablissement de la censure et se décide à recourir à des élections nouvelles, dans l'espoir qu'un succès électoral viendra raffermir son autorité ébranlée. Devant une victoire éclatante du parti libéral, il est contraint de se retirer et cède sa place M. de Martignac (1).

Le nouveau ministre, esprit large et confiant, uniquement dévoué au bien public et désireux de consolider la monarchie en lui rattachant tous les hommes d'ordre, de paix, de liberté vraie, cherche à inaugurer une politique de larges réformes et de conciliation généreuses. A peine arrivé au pouvoir, il annonce une série de projet de lois essentiellement libérales sur la presse, les élections, les nominations de fonctionnaires et l'administration. Pour s'attirer la confiance des libéraux, il fait signer au roi les ordonnances de juin 1828 retirant aux Jésuites l'enseignement dans les petits séminaires et en même temps il rappelle à la Sorbonne de nombreux professeurs qui en avaient été exclus au cours des années précédentes.

Devant ces témoignages de confiance et de bonne

1. Sur M. de Martignac voir *Royalistes et Républicains* par Thureau-Dangin, édit. de 1888, p. 320 et s.

volonté, le parti libéral va-t-il cette fois se montrer plus sage et plus clairvoyant ? Veut-il profiter de l'occasion nouvelle qui lui est offerte de réparer ses fautes passées et de travailler uniquement, sincèrement et loyalement à fonder un régime de liberté vraie ? Est-il enfin résolu à donner une preuve de sa loyauté dynastique et de sa modération constitutionnelle (proclamées si souvent par lui dans ces dernières années) en se dégageant franchement et nettement des éléments suspects auxquels il s'était joint par entraînement d'opposition ?

L'histoire ne fournit guère d'exemple, et moins chez nous que partout ailleurs, d'un parti vraiment fort et puissant qui fut en même temps sage, modéré, sacrifiant ses préjugés et ses rancunes à l'intérêt supérieur du pays, conformant ses actes aux principes de la plus stricte équité, au respect des droits et des intérêts d'autrui, aux exigences du salut public. Dans les circonstances où nous sommes, le parti libéral tint à confirmer une fois de plus cette triste loi de l'expérience, et à s'abandonner aux impulsions d'une fatalité décidément irrésistible.

« Aux appels que leur adresse le ministère, aux ouvertures que leur fait le centre droit, pour former une majorité nouvelle, les libéraux répondent aussitôt en posant comme règle de leur conduite politique l'union *perpétuelle*, *indissoluble*, des divers groupes de

la gauche » (1). Le programme est nettement établi sur ce point par la presse libérale : « Le cabinet, dit le *Journal des Débats*, doit marcher avec la gauche *toute entière*,... ce serait une folie de vouloir, par la réunion du centre droit et du centre gauche, constituer un parti assez fort pour résister aux attaques des extrémités ». Et le docteur du parti, Benjamin Constant, ajoute dans le *Courrier* : « Le gouvernement des centres, vainement tenté en 1820, par un homme dont le nom commandait le respect, ne saurait être repris ». Le jeune libéralisme ne s'exprime pas autrement dans le *Globe* : « Ces distinctions de centre gauche et de gauche sont des souvenirs de 1819.... Aujourd'hui les véritables éléments de la majorité sont à gauche, sans distinction de centre ni d'extrémité ».

Telle était la conséquence déplorable de plusieurs années d'opposition commune entre centre gauche et extrême-gauche. Les libéraux ne pouvaient plus maintenant, ou n'osaient plus répudier l'alliance des révo-

1. Thureau-Dangin, *Le parti libéral*, p. 207. Le duc de Broglie a dit à ce propos : « Rien n'était plus aisé pour le centre gauche que de se mettre en accord avec le centre droit, et de réduire la droite et la gauche, même unies, ce qui ne pouvait arriver que par accident, à l'état de minorité habituelle. Rien n'était plus aisé dès lors que de prendre à notre compte le ministère Martignac qui ne demandait pas mieux. Il ne fallait pour cela que mettre de côté nos petites animosités et nos petites lubies » (*Souvenirs*).

lutionnaires. Par cette union obstinément maintenue, on s'explique l'attitude des libéraux en face du ministère Martignac. Si quelques-uns de ses actes lui arrachent une approbation au premier moment, ils reprennent presque aussitôt leur défensive méfiante, et à la première occasion, reprennent leurs critiques et leurs protestations. L'attitude qu'ils prirent tout d'abord puis qu'ils modifièrent aussitôt, lorsqu'en 1828 fut déposé un nouveau projet de loi sur la presse, est suffisamment édifiante et pleinement suggestive quant à leur degré de sincérité politique. La palinodie devenait leur moindre défaut. Ils devaient le montrer de façon éclatante et déplorable quand vînt, en 1829, le projet du gouvernement sur la réforme de l'administration communale et départementale.

Nous avons exposé plus haut (1) par quelle monstrueuse coalition, la gauche et l'extrême-droite firent misérablement échouer ce projet. Le ministère mis en minorité se retire devers le roi qui ne peut s'empêcher de s'écrier : « Je vous le disais bien...., il n'y a aucun moyen de traiter avec ces gens là » (2).

1. V. chap. II du Livre II.

2. Les journaux de gauche ne cherchaient nullement d'ailleurs à déguiser leurs véritables sentiments : « Que le ministre tombe ! disait le *Courrier*. Il vaut mieux avoir en face des adversaires prononcés que des hommes équivoques ! » Et le *Globe* : « Entre le ministère et le parti national, c'est une guerre à mort ». — Dupin, Duvergier de Hauranne, le duc

La politique de conciliation et de confiance aboutissait à un échec complet. Charles X convaincu d'avoir donné au pays une preuve irrécusable de l'impuissance et même du péril qu'offrait une telle politique, décide d'arrêter là, l'expérience qu'il a faite avec Martignac, et constitue un nouveau ministère avec des membres de l'extrême-droite : c'était, croyait-il, le seul moyen d'intimider la gauche dont les instincts antidynastiques, endormis depuis 1824 et soudainement réapparus, lui semblent une menace directe pour la sûreté du trône. L'incapacité prodigieuse du nouveau cabinet devait mal servir ses intentions et aussi mal réaliser ses prévisions.

Dès que l'on connaît la constitution du ministère Polignac, les libéraux pronostiquent un coup d'Etat prochain. Le langage des royalistes d'extrême-droite, les extravagances de leurs journaux et de leurs brochures, ne font d'ailleurs à ce moment que confirmer leurs alarmes, aux yeux du public. Suivant leur tactique nouvelle, les libéraux présentent leur lutte contre la royauté sous la forme de défensive légale, constitutionnelle. Mise par eux en demeure de choisir entre les défenseurs de l'ordre établi et ceux qui parlent de le modifier, l'opinion se range naturellement

de Broglie, Guizot, Odilon Barrot ont reconnu plus tard, dans leurs écrits, la faute grave de leur parti dans ces circonstances. Th. Dangin, *op. cit.*, p. 450 et s.

du côté des premiers : elle se prépare ainsi sans paraître sortir de la stricte légalité, à l'idée d'un conflit qui, en France et dans l'état des esprits, deviendra nécessairement une révolution.

Mais au profit de qui tournerait cette révolution ? Evitant les embarras et les divisions de la Haute-Vente en 1821, qui poussait la France à se soulever sans lui dire d'avance si elle se battrait pour l'Empire ou la République, les meneurs offrent aux mécontents de 1829 une idée nette et facile à formuler, celle d'une imitation française de la révolution anglaise de 1688. N'y avait-il pas jusqu'ici des analogies frappantes entre l'histoire des Bourbons et des Stuarts (1) ? Louis XVI mort sur l'échafaud comme Charles Ier ; la révolution aboutissant d'un côté à

1. Ce rapprochement que l'on a établi bien des fois en France entre les révolutions de 1789 et de 1830 d'une part et les révolutions anglaises de 1649 et de 1688 *repose sur une base absolument erronée*. — Les deux révolutions françaises ont été faites par une poussée du flot démagogique ; elles tendaient à détruire et elles ont détruit tout l'ordre politique et social. Les révolutions anglaises ont eu, tout au contraire, un caractère essentiellement *conservateur*. Toutes les deux ont été faites par la noblesse et le haut clergé du pays dans le but, non de renverser l'ordre existant, mais de briser les innovations absolutistes des Stuarts et de retourner aux pratiques constitutionnelles consacrées par la tradition nationale (On trouvera sur ce point des détails précis dans Menche de Loisne, *op. citat.*, notamment p. 287 et s).

Napoléon, de l'autre à Cromwel ; Louis XVIII replacé sur le trône comme Charles II ; enfin Charles X ayant succédé à son frère comme Jacques II. « La tentation était grande d'ajouter que le nouveau Jacques II finirait comme l'ancien : d'autant plus qu'auprès du trône, il semblait y avoir un Guillaume III tout indiqué » (1). Dès ce moment, on voit à chaque instant, dans les journaux de l'opposition (2), rappeler les souvenirs de la révolution anglaise et les jeter comme une menace à la face du gouvernement. La presse libérale, pour ne pas éveiller les appréhensions du public, avait d'ailleurs le soin de montrer quelle différence séparait la révolution de 1688 de celle de 1849. La première n'était point à proprement parler une révolution, mais un simple accident, un changement de personne avec le maintien intégral des institutions existantes. N'avait-on point d'ailleurs l'exemple encourageant du « régime de liberté stable, durable et prospère que 1688 avait inauguré chez nos voisins ? » L'effet d'une analogie si habilement présentée, de raisonnements

1. Dans son *Histoire de la contre-révolution en Angleterre*, publiée en 1827, Carrel essayait de montrer cette analogie entre les Bourbons et les Stuarts, et cherchait à faire conclure à la nécessité d'un nouveau 1688. — Manuel à la tribune, Mignet dans son cours à l'Athénée sur la Révolution française établirent plusieurs fois le même rapprochement.

2. Surtout dans le *Globe* et le *National*. — On sait que Thiers était principal rédacteur de ce dernier organe.

si spécieux, si séduisants, eût une portée immense. Il donna l'autorité et le prestige d'un précédent historique à un mouvement qui, en d'autres temps, se serait, selon toutes les apparences, résolu par une régence au profit du duc de Bordeaux ; il permit le succès d'un expédient dont, à une époque différente, l'idée n'aurait fort probablement rallié aucun partisan sérieux.

Nous n'avons pas à entrer ici dans l'exposé des faits connus qui provoquèrent directement la crise de 1830. L'attitude et le rôle du parti libéral, dans les événements qui amenèrent la chute des Bourbons, ne sont d'ailleurs qu'une conséquence naturelle et fatale des dispositions où il se trouvait au début de la dernière session législative de la Restauration.

A ce moment en effet, l'alliance des libéraux avec les révolutionnaires les plus avérés, l'activité renaissante des sociétés secrètes et leurs menées occultes contre le pouvoir, le déchaînement des passions contre la politique du gouvernement et la ferme résolution de résister à toute mesure de réaction de sa part, enfin l'intention ouvertement affichée de renouveler la révolution de 1688 au cas où le gouvernement recourrait à la force où à l'illégalité, tous ces facteurs coïncidant avec la politique maladroite, vexatoire et hésitante du pouvoir, une révolution devait normalement en résulter. Les événements eurent la suite logique que comportaient de telles circonstances.

Si la faiblesse, l'aveuglement et pour tout dire l'incapacité manifeste du pouvoir, si la conduite coupable et maladroite de l'extrême-droite ont une grande part dans la responsabilité des Journées de Juillet, il faut reconnaître que la part la plus grande incombe malgré tout aux libéraux ; aux libéraux qui ont corrompu les mœurs publiques par leur hypocrisie, leurs louches menées dans les sociétés secrètes et leur hostilité systématique aux mesures les plus opportunes, les plus sages du gouvernement ; aux libéraux dont les protestations de fidélité dynastique, de loyauté constitutionnelle juraient avec les attaches qui les liaient aux pires ennemis des Bourbons ; aux libéraux qui, reniant tous les principes auxquels à l'origine ils paraissaient s'être attachés, n'ont pas craint, pour satisfaire les rancunes et les basses passions de leur parti, de compromettre la paix, la sécurité et l'avenir du pays, ; aux libéraux, enfin, qui se servant perfidement de la « Liberté » comme d'un piédestal, pour atteindre au Principe d'autorité et s'emparer en définitive du Pouvoir, ont détruit l'ordre constitutionnel et dynastique dont ils se faisaient hypocritement les défenseurs, supprimé en France du même coup un puissant facteur d'ordre et de stabilité, introduit à sa place les germes funestes de l'instabilité révolutionnaire.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Avant-propos. 1

Introduction. — Du régime parlementaire. . . . 9

I — A. Origine. 9

B. Formation. 11

II. — Règles essentielles. 17

§ 1. Responsabilité politique. 17

§ 2. Ses conséquences. 31

α. Choix des ministres dans la majorité des Chambres. 31

β. Homogénéité du cabinet. 34

§ 3. Contrôle des Chambres. 38

A. Questions. 39

B. Interpellations. 40

C. Enquêtes. 42

§ 4. Prérogatives données au titulaire du pouvoir exécutif. 46

Pages

A. Droit de convoquer, d'ajourner et de proroger les Chambres. 49
B. Droit de dissolution. 53

§ 5. Examen du droit de sanction. 57

LIVRE PREMIER

Caractère de la constitution politique de la France sous la Restauration. 65

Chapitre premier. — La Charte instituait-elle un gouvernement parlementaire. 65

Examen du texte. 65
La pensée de ses auteurs. 67

Chapitre II. — Des causes qui ont déterminé l'établissement dans la pratique du régime parlementaire. . 85

§ 1. La constitution anglaise. 85
§ 2. Les doctrines. 97
§ 3. Les hommes. 116

Louis XVIII. 116
Charles X. 125
Les Ultras. — Influence de leur conduite politique sur le développement du parlementarisme. 133
Les libéraux. — Leur doctrine et leur action politique. 142

LIVRE II

Comment et dans quelle mesure fonctionna le gouvernement parlementaire sous la Restauration. . . . 145

Chapitre premier. — Période préliminaire : 1814 et 1815. 145

Pages

§ 1. Première Restauration. 145
§ 2. Cent Jours. 169

Chapitre II. — Période principale : La seconde Restauration. 188

§ 1. Première phase ou période de transition. 190
§ 2. Deuxième phase ou période d'application. 230
§ 3. Troisième phase ou période de réaction. . 295

LIVRE III

ourquoi le régime parlementaire n'a pu se réaliser complètement et fonctionner régulièrement en France sous la Restauration 331

Chapitre premier. — Les conditions politiques et sociales qui ont donné naissance au parlementarisme en Angleterre n'existaient pas en France sous la Restauration. 331

§ 1. Comment s'est constituée la monarchie anglaise. 334

A. Le pouvoir royal. Sa nature à l'origine et son évolution. 334
B. La représentation nationale. Origine et formation progressive. 347
C. Le régime parlementaire. Comment il a pris naissance. 358

§ 2. Le milieu politique et social où le gouvernement parlementaire s'est développé en Angleterre n'existait pas en France en 1814. 364

A. Le pouvoir royal. — Nature particulière qu'il présente à cette époque. . . 366
B. La représentation nationale. Caractères

Pages

de chacune des deux Chambres sous la Restauration. 368

C. Le régime parlementaire. Les pièces capitales de la machine manquant à son fonctionnement, il n'a pu s'implanter sérieusement et définitivement. 372

Chapitre II. — Comment la conduite et l'attitude politique du parti libéral sous la seconde Restauration paralysèrent l'influence et la réalisation de ses doctrines. 379

A. Première période, 1815 à 1820. . . . 383

B. Seconde période, 1820 à 1824 . . . 395

C. Troisième période, 1824 à 1830. . . . 404

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD & Cie

